ONVERSCHILLIGHEID IS GEEN OPTIE

De rechtsstaat maken we samen

Advies van de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat' in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

‘Rotschop’ mag niet, wat dan wel?

‘OM heeft zich kwetsbaar opgesteld’

‘Uitspraak Rutte tegen rechtsstaat’

Blowen voor agenten taboe

Kabinet wil meer werk maken van rechtsstaat

Burger vertrouwt onbegrijpelijke rechtspraak

Niet schelden en spugen naar de chauffeur

De boer op met de rechtsstaat

Staat mag geen zedenmeester meer spelen

‘Rechtspraak hoort thuis in de rechtszaal, en niet in de publiciteit’

‘Je hebt meer plezier als je je aan de regels houdt’

Sportvelden zijn micromaatschappijtjes

‘Burgerschap begint in de box’

Politie neemt signalen van niet integer gedrag serieus

Waarden terug in de maatschappij

ONVERSCHILLIGHEID IS GEEN OPTIE

De rechtsstaat maken we samen

Advies van de maatschappelijke commissie ‘Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat’ in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 13 februari 2008

Colofon

Uitgave:
Commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat'
Februari 2008

Commissiesecretariaat:
Suzanne van Melis, Betty Drexhage, Meike Bokhorst
internet: www.minjus.nl/kernwaarden
email: kernwaarden@minjus.nl

Ontwerp:
Richard Sluijs, Den Haag

Fotografie:
Archief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bestuursdienst gemeente Rotterdam
Fons Sluiter
Kick Smeets
Michel ter Wolbeek
Stichting Vredeseducatie Utrecht

Druk:
DeltaHage, Den Haag

INHOUD



SAMENVATTING

Nederland is een rechtsstaat. In een rechtsstaat worden burgers tegen de overheid beschermd, maar speelt diezelfde overheid ook een belangrijke rol bij het beschermen van burgers tegen elkaar. Dat wil zeggen dat we willen dat iedereen onenigheden en conflicten onderling zonder machtsvertoon of geweld kan oplossen. We hebben daarvoor speciale instellingen zoals het bestuur, de rechter en de politie. Deze instituties van de rechtsstaat kunnen corrigeren, bemiddelen of beslissen als mensen er zelf niet uitkomen.

Het in stand houden van de rechtsstaat vergt inspanning van allen. Het gaat in ieder geval niet vanzelf en zeker niet door inzet van instanties en gezagsdragers alleen. De overheid moet ervoor zorgen dat de instituties van de rechtsstaat goed blijven functioneren. Burgers op hun beurt moeten weten waarvoor zij een beroep op die instituties kunnen doen. De rechtsstaat kan dan ook alleen gedijen als voldoende mensen er vertrouwen in hebben en hun gedrag richten naar de kernwaarden waar het in de rechtsstaat om draait.

Uit onderzoek blijkt dat in Nederland dit vertrouwen tamelijk groot is, zeker in vergelijking met andere landen. Maar op onderdelen - politiek en strafrecht - is het vertrouwen niet bijster hoog en soms daalt het. Daarnaast lijkt het vertrouwen sterker dan vroeger onderhevig aan schommelingen, mede onder invloed van kwesties die veel aandacht trekken in de media. Enkele trends zetten het vertrouwen in de rechtsstaat bovendien extra onder druk. Dan gaat het vooral om de groeiende mondigheid van de burger, de gevarieerde samenstelling van de bevolking en de hogere eisen die burgers aan hun overheid stellen. Terwijl de sturingsmogelijkheden van diezelfde overheid juist zijn afgenomen. Al met al brengt de huidige rechtsstaat nieuwe verwachtingen en nieuwe verhoudingen met zich mee. Daarom is het belangrijk aandacht te besteden aan de betekenis van de rechtsstaat, vandaag en morgen.

Wat maakt de rechtsstaat? Meer dan het hele bouwwerk van instituties en rechtsregels bepalen enkele kernwaarden wat de rechtsstaat voor een samenleving betekent. Drie kernwaarden funderen het idee van hoe we willen samenleven met elkaar: *vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.* Het verhaal van de rechtsstaat gaat in feite over de rechten en de plichten die deze waarden met zich meebrengen. Ieders vrijheid vindt immers zijn grens in die van anderen, door regels die hij of zij moet respecteren, ook als dat even niet goed uitkomt. De rechtsstaat vraagt om het vermogen je in de ander te kunnen verplaatsen, om vormen van wederkerigheid en betrokkenheid. De menselijke waardigheid en vrijheid van de een zijn immers niet belangrijker dan die van de ander. En solidariteit betekent dat alle mensen in Nederland, en zeker degenen die in onvrijheid leven of die niet gelijkwaardig worden behandeld, aanspraak hebben op hulp en steun van anderen.

Wie maken de rechtsstaat? De commissie heeft het zoeklicht gericht op de relatie tussen de idee achter de rechtsstaat en de praktijk van alle dag. Op drie domeinen werd het vergrootglas gezet om de dilemma's in beeld te krijgen die zich kunnen voordoen rond de kernwaarden.

De drie domeinen zijn: ‘opvoeding, onderwijs en sport’, de ‘openbare ruimte’ en de ‘media’. Deze domeinen zijn gekozen omdat juist daar de omgang met wrijvingen en conflicten baat kan hebben bij de aanpak die de commissie voorstaat en waarvan in die domeinen soms veelbelovende voorbeelden zijn te vinden. Uit de analyse van deze drie domeinen blijkt hoezeer de rechtsstaat gevormd wordt door de inzet van velen. Veel en vaak wordt dan gekeken naar de rol die overheden en in het bijzonder gezagsdragers hebben. Hun voorbeeldfunctie is ook van ongekend belang. Goed voorbeeld doet goed volgen. Maar vooral blijken initiatieven in buurten, op scholen en op al die plaatsen waar mensen elkaar in het openbaar ontmoeten, inzicht te geven in hoe we vandaag de dag het beste kunnen omgaan met de dilemma’s die de kernwaarden met zich meebrengen. De rol van de media is daarbij van grote betekenis. Niet alleen volgen en presenteren zij de dilemma’s en initiatieven, zij hebben ook een eigen rol en verantwoordelijkheid. Daarmee kan niet zorgvuldig genoeg worden omgegaan. Onverschilligheid is geen optie.

Drie lessen

De commissie vindt in de drie domeinen aangrijpingspunten voor rechtsstaatcommunicatie en trekt uit de gesprekken met mensen uit de praktijk drie lessen. Vervolgens geven tien aanbevelingen aan op welke wijze concreet gestalte kan worden gegeven aan het uitdragen en vooral het overdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat vandaag.

Les 1: Ook burgerschap is een ambt

De praktijk leert dat op veel plekken heel veel gebeurt aan overdracht en levend houden van de kernwaarden van de rechtsstaat. Dat gebeurt zowel door mensen die in de frontlinies van de overheid opereren (politieagenten, gemeenteambtenaren, rechters) als door andere beroepsmatige gezagsdragers (zoals leraren, sportleiders, religieuze leiders en jongerenwerkers). Maar het zijn ook individuele burgers buiten die beroepsdomeinen die werk maken van de rechtsstaat: individueel of via actiegroepen, buurtinitiatieven en dergelijke. Het uitdragen van kernwaarden is niet een zaak van de overheid alleen. Integendeel. In de dagelijkse praktijk ligt de belangrijkste sleutel voor behouden en vergroten van het draagvlak voor de rechtsstaat. Daar ook kan en moet de communicatie over en het onderhoud van de kernwaarden van de rechtsstaat worden versterkt. Daar ook hebben mensen steun in de rug nodig, soms overigens vooral door hen met rust te laten en meer vertrouwen te geven. Het is gebleken hoe belangrijk het is dat mensen elkaar kennen en daardoor verder kunnen komen. Dat geldt ook voor de instituties van de rechtsstaat die in die praktijken werkzaam zijn: de politie bijvoorbeeld. Het opbouwen en onderhouden van relaties is als investering in de rechtsstaat belangrijker dan fixeren op kengetallen en prestatie-indicatoren.

Les 2: Kies slimme combinaties van kernwaardenoverdracht, let op context en volgorde

Bij de overdracht van kernwaarden bieden meerdere benaderingen uitkomst. In de dagelijkse praktijk blijkt overdracht van waarden vooral plaats te vinden door voorbeeldgedrag en door het zelf ervaren en doen. Voorbeeldgedrag mag in de eerste plaats van de verschillende instituties van de rechtsstaat zelf, maar ook van burgers en verschillende beroepsbeoefenaren worden verwacht. Andere benaderingen zijn kennisoverdracht en het zelf ervaren van de waarde en werking van de rechtsstaat.

Les 3: Bezint eer ge begint en vertrouw op de kracht van burgers en uitvoerders

Degenen die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijkheid nemen voor overdracht van kernwaarden van de rechtsstaat, spelen een belangrijke rol. Daar zouden ze zich ten volle van bewust moeten zijn. Overheidsbeleid mag hierbij niet hinderen, maar moet ondersteunend zijn.

Aanbevelingen

Kernwaarden moet je niet alleen uitdragen, maar vooral voorleven. De commissie ziet dit advies als een eerste stap en beoogt met haar advies vooral discussie op gang te brengen en te voeden onder de velen die zich door deze bevindingen aangesproken kunnen voelen en die bij machte zijn er in hun eigen omgeving of werkkring iets mee te doen. Met het oog daarop heeft de commissie aanbevelingen geformuleerd die vooral het karakter hebben van denkrichtingen, maar waar soms ook heel praktische maatregelen en acties uit kunnen voortvloeien.

Aanbeveling 1 : Geef consequent het goede voorbeeld

Dit is de eerste aanbeveling omdat alle pogingen om waarden uit te dragen vergeefs zullen blijven of zelfs in hun tegendeel kunnen uitpakken, als hieraan niet is voldaan. Dit geldt in het bijzonder voor alle publieke gezagsdragers - politici, ambtenaren, politieagenten, rechters - maar daarnaast ook voor anderen die een openbare en gezaghebbende rol vervullen, zoals (hoog)leraren, scheidsrechters en programmamakers bij de publieke omroep. En het begint met politici die niet steeds in negatieve termen spreken over regels en ambtenaren. Dat is niet motiverend voor degenen die op straat en aan het loket het openbaar gezag vertegenwoordigen. Een zekere vorm van trots op en eerherstel voor de publieke dienst zou hier en daar niet misstaan.

Aanbeveling 2: Geef meer ruimte en meer tijd aan de praktijk

Gebrek aan geduld en vertrouwen is één van de grootste hinderpalen voor het ‘oefenen met de rechtsstaat’ in allerlei maatschappelijke situaties. De commissie vindt het belangrijk dat we ons meer bewust zijn van het feit dat het behoud van de rechtsstaat niet alleen een zaak van de overheid is. De politieke en de centrale organen van de overheid zouden meer moeten vertrouwen op het feit dat burgers en maatschapppelijke organisaties in de samenleving, zoals ook leraren, jongerenwerkers, religieuze leiders en sportcoaches, zeer goed in staat zijn om kernwaarden uit te dragen en om te gaan met (kern)waardendilemma’s. Toon vertrouwen en gun ruimte en, vooral ook, tijd. Houd er rekening mee dat kansrijke initiatieven vaak meer dan een kabinetsperiode bestrijken.

Aanbeveling 3: Creëer meer gelegenheden voor het tonen van publiek leiderschap

Persoonlijke contacten van burgers met vertegenwoordigers van de formele instituties van de rechtsstaat bieden belangrijke kansen voor het tegengaan van ‘rechtsvervreemding’ en voor het bevorderen van een actief vertrouwen in de rechtsstaat. Het is zeer de vraag of de maat-

schappelijke kosten die het gevolg zijn van het verminderen van dergelijke contacten, ooit voldoende zijn meegewogen in de besluitvorming. Onderzoek die kosten. De commissie roept de regering op om zorgvuldig om te gaan met de instituties van de rechtsstaat. Soms leidt een overmatige nadruk op doelmatigheid tot matige aandacht voor de échte doelen. Burgers mogen nooit de indruk krijgen dat zaken alleen worden afgehandeld in het lokkende perspectief van een te halen doelstelling in een managementcontract dat vooral de (financiële) doelen van de overheid dient.

Aanbeveling 4: Ruimte voor het leren van fouten

Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen leren, is dat degenen die fouten gemaakt hebben de ruimte krijgen die zelf te herstellen. De grote aandacht die juist fouten van instituties van de rechtsstaat trekken in de media en de politiek, is vaak terecht, maar mag geen reden zijn voor overijld overheidsingrijpen. Dit staat een cultuur waarin mensen verantwoordelijkheid nemen, leiderschap tonen en leren van fouten vooral in de weg. Het leren van fouten behoeft op bepaalde terreinen wellicht ook meer institutionalisering, bijvoorbeeld op het terrein van de strafrechtspraak.

Aanbeveling 5: Investeer in samenhangend en goed onderzoek naar het vertrouwen in de rechtsstaat

Veel onderzoek naar het draagvlak voor de rechtsstaat is te weinig samenhangend en te weinig diepgravend. Start periodiek grondig en kwalitatief onderzoek naar hoe verschillende groepen mensen aankijken tegen het functioneren van de rechtsstaat en hoe ze zelf met de rechtsstaat omgaan. Gezien het belang dat de overheid hecht aan het vertrouwen in de rechtsstaat is een gerichte investering in samenhangend en onafhankelijk onderzoek van groot belang.

Aanbeveling 6: Verlies nooit het belang van toezicht en handhaving uit het oog

Uit de onderzochte domeinen in hoofdstuk 2 blijkt dat het vertrouwen in de rechtsstaat versterkt wordt als tegelijk stevig wordt ingezet op zowel hulpverlening als handhaving met een goede balans en samenwerking daartussen. Als een van deze taken of beide tegelijk worden verwaarloosd, verliest het gezag zowel aan effectiviteit als geloofwaardigheid.
Een gemengde aanpak kan heel goed werken, als juridische waarborgen helpen voorkomen dat veiligheid en vrijheid botsen en als een overheidsinstantie bewoners en de samenleving als geheel duidelijk maakt waarom zij voor zo'n aanpak kiest. De commissie beveelt ook aan om voluit te experimenteren met klassieke methoden voor handhaving en toezicht zoals conciërges en tramcontroleurs. Ook kan de maatschappelijke signaleringsfunctie beter worden benut door projecten op straat en met moderne technologie, zoals 'sms-alerts' van de politie voor het helpen bij opsporing.

Aanbeveling 7: Versterk de burgerschapsontwikkeling op scholen en ook daarbuiten

Expliciet maken van belangenafwegingen, leren om gestructureerd met belangenafwegingen om te gaan en je te verplaatsen in anderen, het vergroten van inzicht in politieke en juridische besluitvorming: door hun taken op het terrein van onderwijs, vorming en opvoeding hebben scholen de mogelijkheid om zowel in theoretische zin *(kennisverspreiding)* als in praktische zin *(voorbeeldgedrag)* invulling te geven aan de burgerschapsontwikkeling van leerlingen. Bied docenten en onderwijsondersteunend personeel ruimte om goede werkwijzen te ontwikkelen. De overheid moet geen nieuwe kerndoelen of lespakketten maken, maar met de onderwijsinstellingen in gesprek gaan over de vraag hoe zij zelf kansen zien om deze taak nog sterker dan nu in te vullen. De relatie met ouders en gezinnen kan daarbij niet buiten beeld blijven. Kennisuitwisseling binnen de onderwijssector en met andere maatschappelijke sectoren houdt niet op na het initiële onderwijs. Mensen zijn nooit te oud om over de rechtsstaat te leren en te reflecteren op hun rol als burger. Ook in de (volwassen)educatie, inburgeringscursussen, bij sport en cultuur, in de oude en nieuwe media (zoals trainingsmethoden en educatieve games via internet) verdient de rechtsstaat aandacht.

Aanbeveling 8: Volg de ontwikkelingen op internet en overweeg instelling van een recht op antwoord in de media

Op het internet dient het normale recht evenzeer te worden gehandhaafd als daarbuiten, bijvoorbeeld als sprake is van illegale handel, discriminerende uitingen en smaad of laster. Vanwege het openbare karakter van veel uitingen op het internet en de uitstraling die het daardoor kan hebben op anderen, vergt handhaving op internet misschien zelfs een krachtdadiger aanpak dan het tegengaan van vergelijkbare vergrijpen in de 'gewone' wereld. De overheid moet de ontwikkelingen nauwkeurig volgen om te zien of en waar effectieve zelfregulering optreedt of bevorderd dient te worden en hoe negatieve effecten voor het functioneren van en het vertrouwen in de rechtsstaat kunnen worden tegen gegaan. De Commissie pleit ervoor te onderzoeken of een 'recht op antwoord', zoals dat bijvoorbeeld in België bestaat (wet van 23 juni 1961), soelaas kan bieden, in elk geval voor de schrijvende pers en voor radio en tv, maar ook voor het internet. Wellicht is er daar waar het de nieuwe media zoals internet betreft, ook de mogelijkheid tot het instellen van een 'bevrijdende rechter', die ten onrechte 'veroordeelde' mensen vrijpleit.

Aanbeveling 9: Voer een discussie over de betrokkenheid van burgers bij de rechtspraak

Deze aanbeveling is gericht op de rechterlijke macht. Om vertrouwen van burgers in de rechtspraak te vergroten, is het belangrijk om burgers actief dan wel passief bij de rechtspraak te betrekken. De discussie over burgerbetrokkenheid bij de rechtspraak is na afwijzing van de optie lekenrechtspraak door deskundigen niet afgerond. Vervolg het gesprek in breder politiek en maatschappelijke gezelschap.

Aanbeveling 10: Volg de 'koekoeksei-strategie'

Als de overheid zelf meer wil doen aan rechtsstaatcommunicatie kan zij het best aansluiten bij bestaande praktijken. De overheid moet een zogenaamde 'koekoeksei'-strategie ontwikkelen voor deze 'rechtsstaatcommunicatie'. In plaats van zelf allerlei debatten en activiteiten organiseren, kan zij beter aansluiten bij bestaande activiteiten van bestaande organisaties. Wat maakt deze initiatieven effectief, waar is begeleiding nodig en hoe kunnen activiteiten

verder worden gebracht. De Commissie is van mening dat de rechtsstaatcommunicatie tot nu toe weinig rekening houdt met verschillen tussen doelgroepen. Bepaalde groepen burgers, zoals sommige nieuwe burgers, de overlastveroorzakende burgers en de geïsoleerde burgers in bepaalde wijken of situaties, worden onvoldoende of niet bereikt. Dit zou eerder moeten worden onderkend en beter tot uitdrukking moeten komen in de aanpak van het uitdragen van kernwaarden.

Tot slot adviseert de commissie om een klein en slagvaardig projectteam op te zetten dat als regisseur kan optreden voor een duurzame aanpak van rechtsstaatcommunicatie. Dit team kan aan de hand van de ‘koekoeksei-strategie’ kennisuitwisseling stimuleren, initiatieven faciliteren en onderzoek in gang zetten.





WOORD VOORAF

Op 11 juni 2007 hebben de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat ingesteld.[1] Deze commissie kreeg de volgende opdracht:

Advies uitbrengen over het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat.[2]

De commissie onderkent en onderschrijft het belang dat beide ministers aan deze opdracht hechten: de kernwaarden van de rechtsstaat zijn niet vanzelf gegeven en worden al evenmin als vanzelfsprekend aanvaard. Het levend houden van de idee van de rechtsstaat vergt onderhoud en oefening. Daarbij is aandacht voor de kernwaarden al even belangrijk als het onderhoud van de instituties van de rechtsstaat.

Deze kernwaarden komen naar voren in vele klassieke en vooral juridische teksten. Voor de opdracht van deze commissie is een wezenlijk gegeven dat de kernwaarden ook in het dagelijkse optreden van de instituties van de rechtsstaat naar voren komen en in de betrekkingen die deze instituties met burgers onderhouden. Maar ook hebben de kernwaarden betekenis voor de alledaagse verhoudingen tussen burgers onderling. Dat is in onze steeds meer pluriforme netwerksamenleving wellicht sterker het geval dan ooit.[3]

Idee en kernwaarden

De idee en de praktijk van de rechtsstaat zijn essentieel voor het samenleven van mensen met verschillende opvattingen, ambities, culturen en identiteiten. Juist in een tijd dat verschillen toenemen en van aard veranderen, is het daarom goed om de idee en de kernwaarden van de rechtsstaat opnieuw nadrukkelijk over het voetlicht te brengen. De kernwaarden van de rechtsstaat vormen het uitgangspunt bij het bespreken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de rechtsstaat, zeker in onze pluraliserende samenleving, telkens weer wordt uitgedaagd door maatschappelijke vraagstukken en dilemma's. Hierdoor ontstaan discussies over de betekenis en interpretatie van de waarden van onze rechtsstaat. Vooral bij de botsing van waarden kunnen de spanningen dan hoog oplopen en soms zelfs het functioneren van onze rechtsstaat belemmeren.

Voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat

Een rechtsstaat kan alleen goed functioneren als mensen vertrouwen hebben en houden in de rechtsstaat. Voldoende kennis over de waarden en de werking van de rechtsstaat en over het omgaan met spanningen tussen deze waarden is dan een eerste voorwaarde. Een belangrijke tweede voorwaarde is dat instituties van de rechtsstaat met voldoende gezag en geloofwaardigheid opereren. Een derde en laatste voorwaarde is dat burgers, bedrijven en maatschappelijke

1 *TK 2006-2007, 29 279, nr. 56*

2 *Zie de opdracht van de commissie in bijlage 1*

3 *Zie onder meer in Boutellier, H. (2007). Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving. Oratie Vrije Universiteit Amsterdam.*

organisaties zich ervan bewust zijn dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben om door hun eigen gedrag de kernwaarden van de rechtsstaat te waarborgen.

Deze voorwaarden hebben betekenis voor de vormgeving van een beleidskader voor het uitdragen van kernwaarden. Dat kader kan zich dus niet alleen richten op het door de overheid verspreiden van kennis over de kernwaarden. Evenzeer moet dit raamwerk zicht geven op de rol die iedere burger vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden kan en moet spelen om de kernwaarden van de rechtsstaat (uit) te dragen en zo het functioneren van de rechtsstaat te versterken. De commissie beklemtoont dat de manieren waarop we de kernwaarden van de rechtsstaat op een effectieve wijze kunnen overdragen niet voor eens en voor altijd vastgesteld kunnen worden. De dynamiek van de samenleving vraagt om een flexibele aanpak, die recht doet aan variëteit. Ook is het van belang dat een beleidskader kan inspelen op nieuwe uitdagingen waarvoor de rechtsstaat komt te staan.

De commissie heeft als opdracht gekregen na te denken over het *uitdragen* van de kernwaarden van de rechtsstaat in een tijd waarin sommige van deze waarden, en daarmee ook de rechtsstaat, soms fors worden *uitgedaagd*. De commissie meent dat het bij de kernwaarden van de rechtsstaat nooit om uitdragen alleen kan gaan: communiceren veronderstelt zeker ook het overdragen en voorleven van die waarden.

Aanpak en oriëntatie van de commissie

De commissie is ingesteld als een 'maatschappelijke' commissie. Dit betekent dat het dus niet gaat om een louter juridisch perspectief op de rechtsstaat. Er is ook alle reden om deze brede, maatschappelijke invalshoek als uitgangspunt te nemen. Op veel plaatsen in de samenleving wordt immers noodzaak gevoeld om meer of anders aandacht te geven aan de omgang met kernwaarden. Dat is duidelijk gebleken toen de commissie gericht enkele maatschappelijke domeinen onder de loep nam en actuele dilemma's in beeld kreeg die zich rond kernwaarden voordoen. De commissie heeft gesprekken gevoerd met professionals. Aan de hand van de problemen die zij ervaren, is bezien wat er op deze domeinen door burgers, maatschappelijke organisaties en overheidsinstituties al wordt ondernomen om te leren omgaan met kernwaardendilemma's. Daarbij is vooral gelet op die zaken die in de praktijk goed werken en op de rol die burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid daarbij spelen. Daarover heeft de commissie beraadslaagd, waarbij ook de verschillende professionele en maatschappelijke achtergronden van de leden van de commissie een rol hebben gespeeld (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de commissie). Daarnaast heeft de commissie gesproken met deskundigen. Ook is de nodige literatuur bestudeerd. Vervolgens heeft de commissie zich gebogen over de vraag welke conclusies hieraan kunnen worden verbonden en welke nieuwe initiatieven wenselijk zijn.

Lessen en aanbevelingen

De commissie heeft op basis hiervan lessen en aanbevelingen geformuleerd voor het uitdragen van kernwaarden binnen het bredere doel van het verbeteren van rechtsstaatcommunicatie met het oog op het versterken van het vertrouwen in de rechtsstaat. Met deze aanbevelingen kunnen burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid aan de slag om te zorgen dat ons land een rechtsstaat blijft, waarin mensen op een vreedzame en menswaardige wijze kunnen samenleven.

Dankwoorden

De commissie wil de beide ministers die betrokken waren bij de instelling van deze commissie dank zeggen voor de opdracht. In dit advies liggen kiemen en kansen voor een versterking van het vertrouwen in de rechtsstaat. De commissie beklemtoont dat het grote belang van de rechtsstaat deze twee departementen overstijgt, maar wel een effectieve en inspirerende samenwerking van beide departementen veronderstelt.

De commissie hecht eraan de vele mensen die bereid waren om tijd te maken om met de commissie te spreken, tijdens werkbezoeken en anderszins, zeer hartelijk te bedanken voor alle leerzame inzichten en ervaringen die zij met ons wilden delen. Ook dankt zij de vele deskundigen die bereid waren deel te nemen aan de workshops en interviews die zijn gehouden. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van mensen die op de een of andere manier een bijdrage hebben geleverd aan het werk van de commissie.

Daarnaast wil de commissie de ambtelijke adviseurs van de commissie bedanken voor hun commentaren en hun bereidheid actief mee te doen aan de discussies en werkbezoeken. Alle verhalen over ontkokering en departementale verschillen ten spijt is duidelijk geworden hoezeer in ambtelijke kringen sprake is van een gemeenschappelijke ambitie om het vertrouwen in de rechtsstaat te verbeteren. Dat verbroedert en verbindt.

Tot slot spreekt de commissie dank uit aan het secretariaat dat de commissie bij al het werk de afgelopen maanden heeft ondersteund. Suzanne van Melis, Bettie Drexhage en Meike Bokhorst waren onvermoeibaar in het aanleveren van teksten en het organiseren van de werkbezoeken van de commissie.[4] De commissie is hen voor hun betrokken inzet en deskundigheid zeer erkentelijk.

Wim van de Donk, voorzitter

Marc Hertogh	*Ruth Peetoom*
Henk van Hoof	*Arend Vast*
Jelle Kuiper	*Ton Verlind*
Richard Krajicek	*Ruud Vreeman*
Jos Leenhouts	*Rein Willems*
Abdelilah Ljamai	*Christine van den Wyngaert*

4 *Bij het organiseren van bijeenkomsten en het aanleveren van informatie is verder ondersteuning verleend door: H. van der Helm, M. Kristalijn, M. de Jong, E. Mantz , E. Meijsing, A. Veldhoven en M. Wimmers.*



HOOFDSTUK 1:

IDEE EN BELANG VAN DE RECHTSSTAAT

1.1 Idee en belang van de rechtsstaat

Een man komt uit het café en rijdt naar zijn huis een paar straten verderop. De politie bekeurt hem wegens rijden onder invloed met een snelheid van zestig kilometer per uur in de bebouwde kom. De volgende dag komt de man verhaal halen: "Kan de politie zich niet beter bezig houden met het vangen van echte boeven, in plaats van met het bekeuren van brave burgers?" De dienstdoende agent meent dat de politie gewoon voldaan heeft aan haar handhavende taak, maar legt wel uit waarom deze 'brave' automobilist die 50 meter naar huis reed met 20 glazen bier op toch is bekeurd: "De rechtsstaat geldt voor iedereen. Het zal jouw kind maar wezen dat onder de auto komt."

Er is bijna geen maatschappelijk domein te vinden waar de rechtsstaat geen rol speelt. Het recht is overal, maar dat wil nog niet zeggen dat alle burgers onder alle omstandigheden het belang van de concrete regels en achterliggende waarden kennen, delen en accepteren. Zeker als die regels niet direct en duidelijk in hun eigen belang of hun voordeel zijn, is dat soms moeilijk.

Het hierboven genoemde voorbeeld illustreert de hedendaagse context waarbinnen het idee en het belang van de rechtsstaat gewoonlijk worden beproefd en uitgedragen in de wisselwerking tussen burgers en instituties. Bijna iedereen is in algemene zin voorstander van de rechtsstaat, maar dat betekent niet dat mensen zich zonder meer neerleggen bij het concrete en daadwerkelijke handelen en de beslissingen van de instituties van de rechtsstaat. Handhaven alleen is niet genoeg. Gezagsdragers moeten steeds meer en beter hun handelen kunnen motiveren en verantwoorden.

Bescherming en 'checks and balances'

Onze rechtsstaat zorgt ervoor dat mensen met verschillende opvattingen, culturen, ambities en identiteiten vreedzaam en menswaardig kunnen samenleven. De idee van de rechtsstaat biedt een reeds lang beproefd recept voor de omgang met verschillen. Doel is het creëren van een samenleving, waarin mensen en groepen hun onenigheden en conflicten niet onderling met machtsvertoon en geweld oplossen, maar waarin regels en instituties bestaan die er speciaal voor gemaakt zijn om bij onenigheden of conflicten zo nodig te bemiddelen, knopen door te hakken of op een andere manier gezaghebbend en bindend in te grijpen. Maar de idee van de rechtsstaat is niet aangeboren of vanzelfsprekend. We moeten die telkens opnieuw uitdragen en onderhouden. Of, om het in een door Bovens beschreven metafoor te zeggen: 'aan het huis van de rechtsstaat wordt telkens verder gebouwd'.[5] Dat vergt dus wel

5 Bijvoorbeeld om die rechtsstaat ook klaar te maken voor het digitale tijdperk. Zie in Bovens e.a. (2002) Renovatie van de rechtsstaat: vijf casus over de invloed van ICT op democratie en recht. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

stevige fundamenten. Die fundamenten vinden we in de kernwaarden, waarover zo dadelijk meer.

In een rechtsstaat worden burgers tegen de overheid beschermd, maar speelt die overheid ook een belangrijke rol in het beschermen van burgers tegen elkaar. Denk voor Nederland aan het gemeentebestuur, de regering, de volksvertegenwoordiging, de provincie, de politie, het openbaar ministerie en de rechters. Deze organisaties zijn - en daarin ligt een van de kern-elementen van de idee van de rechtsstaat - bij hun werk zelf gebonden aan de regels van het democratisch vastgestelde recht en aan de daarin vastgelegde procedures. Denk aan de procedures voor verkiezingen, voor het maken van wetten en het nemen van besluiten en voor de onafhankelijke rechtspraak. Ze mogen hun bevoegdheden niet naar willekeur gebruiken. Het samenstel van deze organisaties, regels en procedures maakt dat niet één persoon of een bepaalde groep de macht kan grijpen en anderen kan onderdrukken. Het gaat om het organiseren van macht en tegenmacht, van *checks* en *balances*. Daarom is er een scheiding van overheids-machten en is er veel aandacht voor de vrijheid van meningsuiting en voor het belang van de vrijheid van de pers. Burgers in een rechtsstaat ontlenen dus zekerheid en bescherming aan het recht.

Rechten en plichten

Het zou echter verkeerd zijn om te denken dat de rechtsstaat alleen eisen stelt aan de overheid, terwijl de burgers van de rechtsstaat daaraan uitsluitend rechten ontlenen. Het is waar dat de rechtsstaat er is in het belang van de burgers, maar dat geldt voor *alle* burgers. Juist daarom hebben de burgers in een rechtsstaat ook verplichtingen tegenover elkaar en tegenover de overheid. Zo mogen ze elkaar niet zomaar schade toebrengen en ook geen eigen rechter spelen. Ze moeten uitspraken van de rechter eerbiedigen en mogen politie en hulpverleners niet in hun werk belemmeren. Ook helpt het als zij zelf - op het werk, op school, in de buurt - in staat zijn om conflicten te voorkomen of vreedzaam op te lossen, zodat de officiële instanties er niet te snel bij geroepen hoeven te worden. De commissie beklemtoont dat we de rechtsstaat niet te eng mogen definiëren: het gaat niet alleen om de overheid en de met wettelijk gezag beklede instituties. De rechtsstaat zijn - en maken - we uiteindelijk samen.

Burgers hebben dus zowel rechten om alleen aan beperkingen te worden onderworpen die bij de wet zijn vastgesteld, als plichten om bij te dragen aan de samenleving. De plichten dienen om de rechten en vrije ontplooiing van *iedereen* mogelijk te maken. Dit is onder meer vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens:

> *UNIVERSELE VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS*
> *Artikel 29*
> *1) Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.*
> *2) In de uitoefening van zijn rechten en vrijheden zal een ieder slechts onderworpen zijn aan die beperkingen, welke bij de wet zijn vastgesteld en wel uitsluitend ter verzekering van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap.*

Het in stand houden van de rechtsstaat gaat niet vanzelf. De WRR heeft in het rapport ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’ vijf belangrijke voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat geformuleerd:[6]

- Een effectieve rechtshandhaving, met name in de strafrechtelijke sfeer.
- Een adequaat presterende overheid (effectief, efficiënt, flexibel, snel, klantvriendelijk, afwezigheid van bureaucratische overlast).
- Een goed functionerende rechterlijke macht.
- Een levendige civil society als draagvlak.
- Voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht.

Rol van de overheid

Steeds weer doen zich nieuwe verschijnselen en vraagstukken voor die de rechtsstaat uitdagen en die tot heftige discussies leiden over de manier waarop we in Nederland de rechtsstaat vorm geven. De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechtsstaat. Zij moet zorgen voor het onderhoud van de wetgeving en voor het goed blijven functioneren van de organisaties van de rechtsstaat, zoals het bestuur, de rechters, de politie, het openbaar ministerie. In algemene zin heeft de overheid ook een belangrijke verantwoor-delijkheid om ervoor te zorgen dat er geen mensen worden buitengesloten. Dit alles stelt zeer hoge eisen aan het gedrag van de (overheids-)organisaties die de idee van de rechtsstaat in de praktijk van alledag vorm moeten geven. Op deze instituties moeten we zuinig zijn en we moeten ze adequaat toerusten om hun vaak ingewikkelde taak te kunnen uitoefenen. Dat is, zeker in een samenleving waarin vele burgers het werk van die instituties kritisch volgen, geen gemakkelijke taak.

Instituties moeten enerzijds gezag en strengheid kunnen tonen, anderzijds moeten ook zij in onze moderne samenleving dat gezag telkens weer verdienen. Dat vraagt om transparantie, openheid en leervermogen: eigenschappen die zich soms gespannen verhouden tot de al genoemde strengheid en autoriteit die we van instituties verwachten. Bovendien zijn die instituties ook zelf gebonden aan de strenge eisen die de rechtsstaat stelt. Omdat er tussen die eisen de nodige spanningen kunnen zijn, ontstaan soms moeilijke situaties. Een overheid die een pand van een huisjesmelker sluit, maar moet toezien dat een ander pand weer net zo snel met dat doel in gebruik wordt genomen, ondervindt soms grote frustraties. Die frustraties zijn er ook bij de burger: die spreekt al snel van de overheid als een *‘Gekke Henkie’* die met de handen gebonden moet toezien hoe kwaadwillende burgers hun gang kunnen (blijven) gaan.

6 *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering, nr. 63. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 12.*



1.2 Draagvlak voor de rechtsstaat onder druk

Maatschappelijk draagvlak voor de rechtsstaat is essentieel voor het goed functioneren ervan, maar blijkt in een mondige en pluriforme samenleving niet vanzelfsprekend. In de dagelijkse gesprekken en in de media krijgt de rechtsstaat vooral aandacht als er iets mis gaat of als de meningen over een bepaalde kwestie sterk uiteenlopen. Dat is de laatste tijd nogal eens het geval. Sommige rechterlijke werkwijzen (Schiedammer parkmoord, de vervanging van omstreden rechters in de Chipshol-zaak, Deventer moordzaak, de zaak Lucia de B.), het optreden van politie en openbaar ministerie in bepaalde zaken en het beeld dat 'justitie' maar moeilijk greep lijkt te krijgen op gewelddadige afrekeningen in het criminele circuit, trekken - terecht - veel aandacht en leiden tot veel onrust en maatschappelijke discussie. Maar het is moeilijk om de betekenis hiervan te duiden als we alleen op de mediaberichten afgaan. Men kan die beroering en discussie zien als een teken van afnemend vertrouwen en toenemend cynisme in de samenleving. De reactie kan ook worden opgevat als een teken van toegenomen mondigheid bij betrokkenen en omstanders en gehechtheid aan de beginselen van de rechtsstaat. Zijn de verwachtingen die we hebben van een goed functionerende rechtsstaat hoger dan ze in de afgelopen decennia waren, en zijn burgers ook in meer algemene zin letterlijk veeleisender geworden?

Onderzoek nader bekeken

Aan vragen geen gebrek. De commissie heeft gezocht naar onderzoeksgegevens over het draagvlak voor de (grondidee en voor de instituties van de) rechtsstaat of voor aspecten daarvan. Deze studie leidt tot het beeld, dat het vertrouwen in de rechtsstaat alles bij elkaar genomen stabiel is, maar op bepaalde momenten en op bepaalde onderdelen tijdelijk kan schommelen. We lichten het beeld toe. Onze bronnen zijn om te beginnen langlopende monitoronderzoeken die het draagvlak voor of het vertrouwen in de verschillende onderdelen van de rechtsstaat elk vanuit een eigen invalshoek eens in de zoveel tijd in kaart brengen (de European Values Study (EVS)[7], de Eurobarometer, de Culturele Veranderingen in Nederland). Daarnaast bestaat op deelthema's opinieonderzoek van bureaus (Veldkamp[8] en Motivaction[9]) en verschenen er literatuurstudies en meta-analyses van onderzoeksinstituten (Sociaal en Cultureel Planbureau[10]) en universiteiten (Rijksuniversiteit Groningen).[11]

7 *Zie voor publicaties en databronnen op http://spitswww.uvt.nl/web/fsw/evs/index.htm.*

8 *Binnema, Harmen, Adriaansen, Maud en Verhue, Dieter (juni 2007) Jonge burgers en democratie. Kennis, houding en vaardigheden. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Veldkamp, Amsterdam.*
Veldkamp, Verhue, D. (april 2007) Nationaal Vrijheidsonderzoek - opiniedeel. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Amsterdam.
Veldkamp, Berg, J. ter; Bos, M. (januari 2007) Argumenten voor afzijdigheid ten opzichte van democratie. Opvattingen van vier specifieke groepen respondenten. Amsterdam.

9 *Motivaction (2006) 'Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals' In opdracht van het ministerie van Justitie.*

10 *Sociaal en Cultureel Planbureau, Dekker, P., T. van der Meer (juli 2007) Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht. SCP: Den Haag.*

11 *Weyers, H & M.L.M. Hertogh (2007), Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitie-optreden. Groningen.*

Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat sprake is van een toenemende 'rechtsvervreemding': afstand tussen (onderdelen of aspecten van) de rechtsstaat en de burger.[12] Onderzoekers wijzen op een *'punitiviteitskloof'*: zelfs als burgers over het volledige dossier beschikken, straffen ze zwaarder dan rechters.[13] Het gezag van juridische instituties wordt bovendien niet door iedereen zonder meer erkend.[14] Onderzoekers van het EVS vonden in hun longitudinale onderzoek naar waarden in Europa voor Nederland zelfs een forse terugval in het vertrouwen in het functioneren van het justitiële systeem. Was er in de jaren 1981 en 1990 nog een groot vertrouwen (63 respectievelijk 60%), in het jaar 2000 was dat vertrouwen teruggelopen tot 49%.[15] Helaas is door de grote intervallen tussen de meetjaren niet duidelijk of dit een incidentele terugval is of een structurele daling.

Daarnaast bestaat in toenemende mate wantrouwen ten aanzien van politieke partijen en politici. Dat is niet te verklaren uit politieke desinteresse, want de politieke betrokkenheid van burgers is de laatste jaren juist toegenomen. Burgers lijken zich vooral te hebben afgekeerd van politieke instituties en officiële democratische instellingen. Wel organiseren mondige burgers zich via de media snel en zichtbaar om de instituties weerwerk te bieden, zoals de advertentie van 850 wetenschappers met de oproep om de zaak van Lucia de B. te heropenen wegens ondeugdelijke bewijsvoering[16] of de oproep op de website www.geenonschuldigenvast.nl over vermeende fouten van het openbaar ministerie, het Nationaal Forensisch Instituut en de politie. Daarnaast kan er gewezen worden op de opkomst van protestpartijen.

Enerzijds duiden deze en andere vormen van protest op een gezonde rechtsstaat, waarin ruimte is voor pluriformiteit en voor georganiseerd wantrouwen. Anderzijds kunnen deze protesten wantrouwen voeden wanneer ze door de instituties van de rechtsstaat onvoldoende serieus genomen worden als maatschappelijk signaal. We lichten uit enkele onderzoeken specifieke gegevens toe:

Weyers en Hertogh hebben een literatuurstudie verricht naar de (door burgers ervaren) legitimiteit van het *justitieoptreden*. Zij concluderen dat er op grond van de beschikbare onderzoeksgegevens van de afgelopen tien jaar weliswaar geen reden is om te spreken van een grootschalige 'legitimiteitserosie', maar laten wel zien dat er reden is tot zorg.[17] Ze constateren dat het door hen bestudeerde materiaal wijst op 'verwering' van legitimiteit: "Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat er in ons land, op langere termijn, sprake is van een dalende tendens in het vertrouwen in het rechtssysteem. Op de kortere termijn fluctueert het vertrouwen in het

12 *D.J. Elzinga (1997), Oculi Iustitiae. Pleidooien voor een contextuele rechtsbenadering. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink p, 34; Hertogh, Marc (2006), Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel. Den Haag: BJu.*

13 *De Keijser, J.W., P.J. van Koppen & H. Elffers (2006), 'Op de stoel van de rechter: oordeelt het publiek net zo als de strafrechter? Research Memoranda, nr 2, jaargang 2, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.*

14 *Zouridis, S. (2006) 'De legitimiteit van recht en bestuur. Signalen voor legitimiteitserosie geanalyseerd.' In : E. Cornelissen, T. Brandsen, P. Frissen en S. Kensen (red.) Betoverend bestuur. Legitimeit, Meervoudigheid Vitaliteit, p. 93-116.*

15 *European Values Study, Halman, Inglehart e.a. (2007), p. 188.*

16 *NRC Handelsblad (12 december 2007) en www.ipetitions.com/petition/lucia/.*

17 *Weyers & Hertogh, a.w., p. 101.*

rechtssysteem meer dan in het verleden. Hun algemene conclusie luidt dat de legitimiteit van het justitieoptreden niet vanzelfsprekend is, maar wordt betwist. Bij hun conclusies tekenen Weyers en Hertogh nadrukkelijk aan dat de beschikbare gegevens allerminst eenduidig zijn en de nodige gebreken vertonen. De mate van maatschappelijk vertrouwen in ons *rechtssysteem* steekt, bijvoorbeeld in vergelijking met andere Europese landen, eerder positief dan negatief af. Survey-onderzoek suggereert bovendien dat het vertrouwen in het rechtssysteem in ons land stabieler is dan het vertrouwen in andere instituties. Zowel in 1999 als in 2002 zegt 71% van de Nederlanders dan men vertrouwen heeft in de rechter. Bijna tweederde van de Nederlandse bevolking (60%) vindt bovendien dat rechters in ons land hun werk goed doen; en heeft redelijk tot veel vertrouwen in de politie (61%). Dat betekent dus ook dat ongeveer een derde van de bevolking weinig of geen vertrouwen heeft. Bijna de helft van de Nederlanders is bovendien van mening dat het Nederlandse rechtssysteem niet voor iedereen gelijk is. Het algemene oordeel van de Nederlandse bevolking over het strafrecht is negatief en een aantal stellingen over de vervreemding van de strafrechter kunnen rekenen op een (kleine) meerderheid."[18]

Onderzoek door het Sociaal en Cultureel Planbureau over vertrouwen in de *rechtspraak* laat zien dat een incident als de Schiedammer Parkmoord tijdelijk leidt tot een daling in het vertrouwen van burgers in de rechtspraak. Volgens de onderzoekers is er echter geen structurele dalende trend in het vertrouwen in de rechtspraak aan te tonen (zie tabellen pagina 24 en 25). Zij waarschuwen wel voor het zichzelf versterkend effect van publieke beeldvorming. Mensen kunnen gaan denken: "Ik vertrouw een institutie niet omdat uit onderzoek en de media blijkt dat ze volgens de meeste of een groeiende groep medeburgers niet te vertrouwen is."[19]

In 2006 liet het ministerie van Justitie door het onderzoeksbureau Motivaction een kwalitatief onderzoek doen naar de opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals over de democratische rechtsstaat. Zij concluderen onder meer: "Als respondenten spreken over het functioneren van Nederland als democratische rechtsstaat, overheerst een somber beeld. Een kleine minderheid van de respondenten beschouwt Nederland zonder voorbehoud als een democratische rechtsstaat. De meesten zijn pessimistisch, vaak cynisch, vooral als het gaat over de overheid en de politiek, en de mogelijkheid tot invloed van burgers daarop."

Uit het nationaal vrijheidsonderzoek van onderzoeksbureau Veldkamp in opdracht van het Comité 4 en 5 mei blijkt dat 78 procent van de mensen denkt dat er in Nederland groepen zijn die de rechtsstaat bedreigen, daarbij denken mensen vooral aan fundamentalisten (44 procent), terroristen (17 procent) en extreem-rechts (11 procent).[20]

In het democratieonderzoek is men al eerder tot de conclusie gekomen dat het zinvol is om naar opvattingen en motieven van specifieke groepen te kijken. Zo deed bureau Veldkamp in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) onderzoek naar de steun

18 *Weyers & Hertogh, a.w., p. 102.*

19 *SCP, Dekker, P., T. van der Meer (2007), a.w., p. 47.*

20 *Verhue, D. (2007) Nationaal vrijheidsonderzoek - opiniedeel. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Veldkamp*

Vertrouwen in instituties 1997-2006, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder

	herfst 1997	lente 1999	lente 2001	herfst 2001	lente 2002	lente 2003	herfst 2003	lente 2004	herfst 2004	herfst 2005	lente 2006	herfst 2006
liefdadigheidsinstellingen	69	74	60	52	63	63	65	62	70	77	-	-
radio	79	81	79	73	72	75	69	69	75	73	-	72
politie	71	72	71	69	61	70	60	59	65	73	-	72
televisie	75	86	72	76	72	72	68	68	69	69	-	62
leger	54	71	60	70	58	63	55	55	67	68	-	75
geschreven pers	62	75	67	60	58	60	56	60	63	65	-	64
vakbonden	63	61	48	57	55	54	52	56	62	62	-	62
justitie/Nederlandse rechtssysteem	**55**	**61**	**63**	**64**	**57**	**63**	**51**	**51**	**58**	**61**	**63**	**61**
Verenigde Naties	60	62	60	73	64	55	53	54	64	60	68	59
Tweede Kamer	66	65	65	71	61	53	43	45	50	51	57	54
grote ondernemingen	55	55	44	40	45	36	39	31	41	46	-	-
kerk	44	48	40	42	40	41	39	38	41	46	-	49
EU	38	45	47	66	51	49	40	40	50	42	50	45
Nederlandse regering	68	66	64	73	64	45	38	40	38	41	43	49
politieke partijen	41	41	34	36	37	34	28	28	35	34	43	38
gemiddelde	60	64	58	61	57	56	50	50	57	58	54	60

De instituties zijn geordend naar afnemend vertrouwen eind 2005. De vraag was: 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft.' Vermeld zijn percentages 'eerder wel vertrouwen' van wie minimaal tien maal tussen 'eerder wel' en 'eerder geen' koos (en dus maximaal vijf maal 'weet niet' scoorde; lente 2006 maximaal twee maal 'weet niet'). Lente 2006 werden alleen de zes vermelde instituties voorgelegd, herfst 2006 naast de dertien vermelde ook 'het internet' en 'de consumentenverenigingen'.

Bron: Eurobarometers 48.0 (1997), 51.0 (1999), 55.1 en 56.2 (2001), 57.1 (2002), 59.1 en 60.1 (2003), 61.0 en 62.0 (2004), 64.2 (2005), 65.2 en 66.1 (2006); gewogen resultaten . Tabel overgenomen uit SCP, P. Dekker en T. van der Meer 2007 'Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht', p.14.

voor de democratie bij specifieke groepen.[21] Uit dit onderzoek komt naar voren dat er onverschilligheid bestaat bij mensen met een (zeer) lage opleiding woonachtig in dorpen in de provincie, bij mensen met een (zeer) lage opleiding, weinig welvarend en woonachtig in stedelijke regio's, bij mensen met een hoge opleiding tot 35 jaar, werkzaam in de private sector en bij niet-westerse allochtonen met een permanente verblijfsstatus, niet of nauwelijks Nederlands sprekend. Het onderzoek noemt een aantal redenen voor onverschilligheid tegenover de democratie: te weinig tijd en geld, te weinig kennis van huis uit, klachten over de stroperigheid van de democratische besluitvorming en te weinig directe ervaring met democratie. Een soortgelijk onderzoek naar motieven voor onverschilligheid onder specifieke groepen zou inzicht kunnen bieden in de verschillende houdingen van burgers tegenover de rechtsstaat.

Versnippering

Al met al beschikken we over veel onderzoeksbronnen. Kenmerkend is evenwel een grote mate van versnippering. Ook graaft veel onderzoek niet bijster diep, waardoor het lastig is hieruit trends af te leiden over het draagvlak voor (instituties van) de rechtsstaat. Ook ontbreekt belangrijk empirisch onderzoeksmateriaal over bepaalde onderdelen van de rechtsstaat.

21 Veldkamp, Berg, J. ter; Bos, M. (januari 2007) Argumenten voor afzijdigheid ten opzichte van democratie. Opvattingen van vier specifieke groepen respondenten. Amsterdam

Nederland Europees vergeleken. Vertrouwen in het rechtssysteem en in 14 andere instituties bij de bevolking van 15 jaar en ouder in de 25 EU-lidstaten in 2005 in procenten en procentpunten afwijking: afwijkingen ten opzichte van justitie/het nationale rechtssysteem

	justitie/nationaal rechtssysteem	liefdadigheids-instellingen	radio	politie	televisie	leger	geschreven pers	vakbonden	Verenigde Naties	nationaal parlement	grote ondernemingen	kerk/religieuze instellingen	EU	nationale regering	politieke partijen
Denemarken	**81**	-14	-6	6	-13	-7	-34	-24	-6	-6	-28	-5	-34	-22	-45
Finland	**76**	-17	3	14	-5	13	-19	-16	-6	-12	-40	-6	-37	-11	-47
Oostenrijk	**74**	-9	-5	3	-5	-2	-16	-20	-14	-23	-40	-21	-32	-29	-45
Nederland	**61**	**17**	**13**	**12**	**8**	**8**	**4**	**1**	**-1**	**-10**	**-15**	**-15**	**-19**	**-20**	**-26**
Luxemburg	**61**	10	3	6	2	3	-1	-8	5	9	-23	-19	-4	12	-23
Duitsland	**60**	9	8	20	1	13	-8	-22	-10	-23	-35	-9	-20	-31	-42
Cyprus	**60**	9	-4	-5	-3	10	-13	-16	-23	0	-30	1	-5	7	-40
Griekenland	**59**	2	-8	7	-17	18	-15	-16	-18	-2	-35	-9	4	-16	-37
Malta	**55**	35	3	25	3	28	-6	-11	14	-1	2	24	5	0	-23
Estland	**53**	19	18	9	23	24	-3	-3	9	-4	-5	-18	2	4	-33
Zweden	**51**	11	27	21	15	6	-19	-9	25	0	-18	-23	-21	-17	-30
Ierland	**50**	19	25	13	19	24	-14	1	12	-7	-19	-14	6	-11	-26
Spanje	**49**	16	10	11	-2	12	2	-7	3	-4	-14	-9	7	-3	-19
Italië	**49**	13	5	20	-5	21	-6	-9	5	-11	-7	9	9	-16	-29
Verenigd Koninkrijk	**49**	26	13	20	4	28	-30	-6	6	-12	-20	-6	-23	-16	-35
Hongarije	**47**	11	-6	10	-5	5	-20	-25	13	-19	-19	0	13	-12	-32
België	**40**	32	30	24	26	27	17	7	19	9	10	4	17	5	-16
Frankrijk	**40**	35	21	21	0	27	13	-8	8	-11	-6	-3	2	-16	-31
Portugal	**39**	22	31	24	28	30	22	1	27	5	0	17	25	-7	-22
Letland	**35**	26	33	7	32	22	21	1	17	-10	9	10	11	-6	-26
Slovenië	**34**	11	32	14	30	27	16	4	17	0	6	4	22	6	-20
Slowakije	**33**	22	40	4	27	33	19	-4	21	-12	-1	15	25	-14	-25
Tsjechië	**32**	30	40	9	35	32	24	5	29	-16	12	-5	22	-6	-21
Litouwen	**29**	28	36	7	35	28	25	4	21	-9	1	27	30	-1	-18
Polen	**23**	44	41	24	36	47	25	5	36	-10	2	33	31	-9	-15

De landen zijn geordend naar afnemend vertrouwen in het rechtssysteem.

Bron: Eurobarometer 64.2 (oktober-november 2005); gewogen resultaten.
Tabel overgenomen uit SCP, P. Dekker en T. van der Meer 2007 'Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht', p 22/23.

Zo is er weinig bekend over het vertrouwen, de tevredenheid en de acceptatie van regelgeving.[22] Bovendien wordt geen of weinig onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen in de samenleving. Hoe tevredenheid en onvrede verdeeld zijn en of dat verschuift, is daardoor niet goed bekend. Dat is jammer, want er blijkt grote samenhang te bestaan tussen verschillende aspecten van de rechtsstaat en de oordelen daarover. Zo blijkt vertrouwen in de rechtspraak sterk samen te hangen met algemeen institutioneel vertrouwen, met oordelen over de rechtspraak (over misdaad, straf en eerlijkheid) en met sentimenten als cynisme, anomie en zelfvertrouwen.[23]

22 Weyers & Hertogh, a.w., p. 39, 62, 89.

23 SCP,Dekker, P., T. van der Meer (2007), a.w., p. 32.

Trends

Uit de beschikbare onderzoeken komt het beeld naar voren van toenemende schommelingen en tijdelijke dalingen in de vertrouwenscijfers. De commissie is van oordeel dat dit beeld op zichzelf al aanleiding geeft tot bezorgdheid. Daarvoor is eens temeer reden als gekeken wordt naar een aantal ontwikkelingen of *trends* die vermoedelijk aan dit beeld ten grondslag liggen en die dit beeld in de toekomst verder kunnen versterken. Zo geeft onder meer het eerdergenoemde onderzoek van bureau Motivaction aan dat de rechtsstaat onder druk staat door de "toenemende uitholling en afnemende macht van de staat" als gevolg van internationalisering, horizontalisering, pluralisering van de samenleving en de individualisering van de burger.[24]
Internationale economische ontwikkelingen en buitenlandse gebeurtenissen hebben grote invloed op de nationale staat en op de gemoedstoestand van zijn burgers. Voorbeelden zijn er volop, van flitskapitaal en arbeidsmigratie tot terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Een rel over een Deense Mohammed-cartoon leidt tot een verhit debat in Nederland over de botsing van het recht op vrije meningsuiting met de vrijheid van godsdienst. De oorlog tussen Israël en Libanon in 2006 zorgt in Nederland voor een piek in het aantal antisemitische uitingen en klachten bij het Meldpunt Discriminatie Internet. De pluralisering van de samenleving en de groeiende maatschappelijke complexiteit leiden zowel tot meer maatschappelijke spanningen als tot een grote vraag om regels om het samenleven te ordenen. De regels die daaruit ontstaan, botsen weer met de wens tot horizontalisering en minder hiërarchische verhoudingen.
De individualisering van de burger leidt bij sommigen tot waarden- en normenrelativisme, waardoor het lastig wordt bruikbaar recht te maken en te handhaven. De ondermijning van de rechtsstaat ligt dan echt op de loer. Kort gezegd komen deze ontwikkelingen erop neer dat 'mondiger en moeilijker'[25] geworden burgers in een pluriformer geworden samenleving steeds minder 'pikken' en steeds meer eisen van elkaar en van de overheid. Zij zien zichzelf meer als 'consument' dan als 'staatsburger'. De overheid spreekt hen ook vaak aan in de consumentrol. Tegelijk zijn de sturingsmogelijkheden van diezelfde overheid juist afgenomen, doordat aan de overheid - van de weeromstuit - meer en vaak tegenstrijdige eisen worden gesteld. Daarnaast hebben bezuinigingen en economische, maatschappelijke en staatkundige internationalisering de interventiemogelijkheden van de overheid aanzienlijk beperkt.

Draagvlak onder druk

Welke conclusies kunnen aan deze inventarisatie worden verbonden? De commissie meent dat, zeker in vergelijking met andere Europese landen,[26] geen sprake is van een acuut probleem. Wel stelt de commissie vast dat de legitimiteit van de rechtsstaat gevoelig is voor incidenten en opkomende onvrede. Hierdoor kan het draagvlak voor de rechtsstaat sluipenderwijs worden ondermijnd, met potentieel verregaande gevolgen. Naar het oordeel van de commissie is er dus alle reden om het draagvlak en de kernwaarden van de rechtsstaat actief in de politieke en maatschappelijke belangstelling te houden. Er zijn de nodige vragen te stellen bij het draagvlak en er zijn evidente uitdagingen. De commissie onderschrijft daarom het appèl in haar opdracht: de kernwaarden van de rechtsstaat moeten actief worden uitgedragen om het vertrouwen in de rechtsstaat te waarborgen. Er is geen reden om rustig achterover te leunen. We kunnen ons geen onverschilligheid veroorloven.

24 *Motivaction (2006), a.w. WRR (2002), a.w.*

25 *G. van den Brink (2002) voorstudie 115 WRR.Mondiger of moeilijker : een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers. Zie ook G. van den Brink (2007). Moderniteit als opgave. Een antwoord aan relativisme en conservatisme. Amsterdam: SUN (e.g. p. 185 en verder).*

26 *SCP, Dekker, P., T. van der Meer (2007), a.w., p. 22-23.*

1.3 Kernwaarden funderen de rechtsstaat

De rechtsstaat is niet zomaar een staat, maar een staat die een aantal waarden en beginselen hooghoudt die in een *totalitaire* staat geheel ontbreken. We spreken daarom ook wel van een democratische en sociale rechtsstaat. Kernwaarden zijn waarden die ons herinneren aan datgene 'waar het eigenlijk allemaal om begonnen was': het zijn de funderende waarden. Ze brengen ons *back to basics*, naar de vraag in wat voor samenleving we eigenlijk willen leven en wat voor samenleving we willen zijn. Bij het 'uitdragen' of communiceren van de 'kernwaarden van de rechtsstaat' zou het naar de mening van de commissie vooral om die vraag moeten gaan.

Dit vraagt om het slaan van een brug tussen abstracte ideeën en waarden en de praktijk. Het denken over de rechtsstaat is de afgelopen decennia te vaak beschouwd als een technische opgave van juridische specialisten. De rechtsstaat is echter te belangrijk om aan deze specialisten en professionals alleen over te laten. Hun bijdragen zijn wezenlijk, maar een discussie over de kernwaarden van de rechtsstaat die zich niet met de leefwerelden van de burgers verbinden kan, zal al snel leiden naar vervreemding en verwijdering. Het komt aan op het verbinden van abstracte ideeën en de praktijk van alledag.

Indeling van de rechtsstaat

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakte de volgende indeling van de rechtsstaat:[27]

1. *Grondidee*
2. *Rechtsbeginselen*
3. *Staatsinrichting / wettelijke regelingen*
4. *Gedrag, regels en rechtsbeslissingen*

Kernwaarden vormen de normatieve basis van de rechtsstaat en bevinden zich op het snijvlak van het grondidee en de rechtsbeginselen van de rechtsstaat. Ze zijn tegelijkertijd concreter en veelvormiger dan het grondidee, maar ze zijn ook weer niet zo uitgewerkt als de materiële rechtsbeginselen (o.m. grondrechten en mensenrechten) en de procedurele rechtsbeginselen (zoals het beginsel van gelijkheid voor de wet, rechtszekerheid, rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter, het legaliteitsbeginsel, verbod op terugwerkende kracht van wetten).[28]
Kernwaarden worden uitgewerkt in beginselen en wettelijke regelingen en moeten leiden tot concreet gedrag, regels en rechtsbeslissingen. De rechtsstaat is geen dode letter, maar een levende praktijk.

27 *WRR (2002), a.w. p. 27.*

28 *WRR (2002), a.w., p. 28. Zie voor een uitvoerige beschouwing over de beginselen van de democratische rechtsstaat ook het standaardwerk van Burkens, M.C., H, Kummeling, B. Vermeulen en R. Widdershoven (2006). Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Alphen aan den Rijn: Kluwer.*



Drie kernwaarden

De commissie ziet de menselijke waardigheid als het belangrijkste uitgangspunt van de rechtsstaat. Daaruit kunnen drie kernwaarden worden afgeleid, die centraal staan in onze rechtsstaat. Deze kernwaarden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: in een rechtsstaat zijn ze niet los verkrijgbaar.

Vrijheid:

Alle mensen in Nederland zijn vrij om te denken, te zeggen en te doen wat ze willen, maar alleen als ze daarmee de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen niet in gevaar brengen. De overheid mag alleen beperkingen opleggen die bij de wet zijn vastgesteld.

Gelijkwaardigheid:

Alle mensen in Nederland zijn gelijkwaardig, want de menselijke waardigheid en vrijheid van de een zijn niet belangrijker dan die van de ander.

Solidariteit:

Alle burgers die in Nederland leven, hebben recht op steun van anderen, zeker wanneer zij die nodig hebben, en het zonder die steun niet zouden redden. Deze kernwaarde, die ook nogal eens wordt verwoord met de term 'broederschap', verwijst feitelijk ook naar de notie van verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar.

We treffen deze drie kernwaarden aan in de bekende leus van de Franse revolutie: 'Vrijheid, gelijkheid en broederschap'. Maar ze kunnen evengoed worden afgeleid uit de bekende Gulden regel die in bijna alle culturen en religieuze tradities is terug te vinden: "Wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet",[29] Of in de woorden van de filosoof Immanuel Kant: "Handel volgens die stelregel waarvan je zou willen dat het een algemene wet zou zijn."[30] We zien deze kernwaarden ook terugkomen in de beroemde speech die de Amerikaanse president Franklin D. Roosevelt uitsprak op 6 januari 1941. Hij omschreef daarin vier fundamentele vrijheden die voor alle mensen in de wereld zouden moeten gelden: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en bevrijd zijn van gebrek en van angst.[31] De kernwaarde 'vrijheid' omvat afgeleide waarden zoals de vrijheid van geloven, geweten en meningsuiting. De kernwaarde gelijkwaardigheid omvat de gelijkheid van alle burgers voor de wet en het beginsel van non-discriminatie. Als kernwaarde staat 'gelijkwaardigheid' weinig ter discussie.[32]

29 Onder meer citaten uit Thora (Tob. 4,15), Oude Testament (Tobit 4,15), Isocrates ("Doe niet aan anderen wat uzelf niet wenst te ondergaan."), (Aristoteles) "Behandel uw vrienden zoals u door hen behandeld wilt worden." Zie voor meer volledig overzicht www.wikipedia.nl/wiki/Gulden_regel_(leefregel).

30 "Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne." - § 7 Grundgesetz der reinen praktischen Vernunft in der Kritik der praktischen Vernunft, S. 36.

31 F.D. Roosevelt (1941), 'State of the Union' speech (Annual Message to the Congress). Tekst is te vinden op website www.fourfreedoms.nl.

32 Er is overigens wel een interessant debat gaande over 'gelijkheid', zeker waar die de vorm aan neemt van rigide vormen van uniformiteit die soms inherent lijkt te zijn aan regelgeving, en die soms onbedoeld ook gewenste vormen van variëteit en differentiatie vernietigen kan. Zie onder meer Frissen (2007) en het advies Verschil moet er zijn. Bestuur tussen differentiatie en discriminatie dat in 2006 werd uitgebracht door de Raad voor het Openbaar Bestuur (Zie op http://www.raadopenbaarbestuur.nl).

De discussie gaat vooral over de vraag hoe die kernwaarde moet worden ingevuld (bijvoorbeeld: gelijkheid van kansen of gelijkheid van uitkomsten) en hoe die zich verhoudt tot de kernwaarde vrijheid. 'Broederschap' is als term wellicht wat verouderd en hier vervangen door 'solidariteit'. 'Solidariteit' komt tot uiting in het actief opkomen voor de rechten van anderen, zeker wanneer die ernstig in het gedrang zijn (denk aan het melden van kindermishandeling). Het begrip verwijst feitelijk ook naar de notie van verantwoordelijkheid en lotsverbondenheid. In dat perspectief is het ook duidelijk waarom we soms spreken van de democratische en sociale rechtsstaat. De belangrijke inspanningen die Nederland in onderzoek zowel als door het deelnemen aan concrete instituties en initiatieven pleegt ten aanzien van de internationale rechtsorde, laten zien dat de beginselen van de rechtsstaat zich eigenlijk niet laten opsluiten in een nationale staat. De kernwaarden van de rechtsstaat vragen als vanzelf om een internationale betrokkenheid.

De kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit komen pas echt tot hun recht in een samenleving,waarin mensen veilig zijn en zich veilig voelen. Als je kijkt naar plekken en omstandigheden waar de rechtsstaat niet of onvoldoende functioneert, dan blijkt vaak dat mensen zich daar onvoldoende veilig voelen. Het gaat dan om plekken waar de instituties van de rechtsstaat zoals politie of openbaar bestuur lange tijd afwezig zijn of niet adequaat reageren op of zelfs wegkijken van veiligheidsproblemen. Het geldt ook voor de hulpverleners die geen tijd hebben, de wijkmanager die belangrijkere zaken te doen heeft of de sportleider die sporadisch aanwezig is op een sportterrein. Maar ook kan zo'n situatie ontstaan op plaatsen waar de burgers denken dat de kernwaarden van de rechtsstaat ook wel zonder hun inzet en betrokkenheid kunnen worden gerealiseerd. Dat is een misvatting. De rechtsstaat kan niet zonder het vertrouwen van de burgers, maar evenmin zonder hun actieve steun en betrokkenheid bij de realisatie van de waarden waar die rechtsstaat uiteindelijk voor staat. De waarden van de rechtsstaat geven niet alleen rechten, maar ook verplichtingen. Die rechten en verplichtingen zijn voor allerlei situaties uitgewerkt in wettelijke regels. Juist deze gebondenheid aan het recht geeft zowel overheid als burgers échte vrijheid.

Kernwaarden	Waarden	Dilemma's	Voorbeelden
VRIJHEID	Vrijheid van godsdienst	Vrijheid van godsdienst versus vrijheid van meningsuiting	Deense Cartoonrellen
↕	Vrijheid van meningsuiting	Recht op vrijheid versus rechtsbescherming	Gegevensbescherming internet
	Bewegingsvrijheid	Privacy versus recht op veiligheid	Hoofddoekjes
GELIJKWAARDIGHEID	Privacy	Gelijkheid versus zelfbeschikking	Cameratoezicht
↕	Zelfbeschikking	Vrijheid versus veiligheid	Gescheiden sporten
	Rechtvaardigheid	Bemoeizorg versus privacy/vrijheid	Interventieteams Rotterdam
SOLIDARITEIT	Recht op veiligheid	Respect versus vrijheid van meningsuiting	Ingrijpen overheid bij kindermishandeling
	Rechtsbescherming		Televisieprogramma 'De Gouden Kooi'
	Respect		
	Bestaanszekerheid		

1.4 Dilemma's met kernwaarden in de dagelijkse praktijk

Uit- en overdragen van kernwaarden blijkt in de praktijk vaak verbonden met dilemma's: hoe leg je een waarde uit, en wat doe je bij verschil van inzicht? (Kern)waardendilemma's zijn van alle tijden, maar de aard en intensiteit van de dilemma's wisselt naar tijd en plaats. Dilemma's komen voor in verschillende vormen, soorten en maten. Ten eerste zijn er dilemma's die voortvloeien uit verschillende interpretaties van inhoud en betekenis van de verschillende (kern)waarden. Wat betekent 'solidariteit' of 'bescherming van de persoonlijke levenssfeer'? Ten tweede gaat het om dilemma's die kunnen ontstaan uit de botsing tussen waarden, zoals die tussen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van geloofsovertuiging. De ene keer uit zich dit in een debat over het vermeende recht op beledigen en de andere keer in een discussie over het verbod op cartoons over de profeet Mohammed. Ook wijzigt het belang dat mensen aan bepaalde waarden hechten steeds. Soms vindt men vrijheid belangrijker en soms legt men meer de nadruk op privacy.[33]

Kees Schuyt, hoogleraar sociologie en lid van de Raad van State, zegt het volgende over zijn ervaring met dilemma's tussen eisen van democratische zorgvuldigheid en de roep om efficiëntie, adequaat en snel overheidsoptreden:
"Als lid van de Raad van State kom ik dagelijks dilemma's tegen bij de wetgevingsadvisering. Zo maak ik me als lid van de Vreemdelingenkamer van de Raad van State zorgen over de hoeveelheid regels en de lange duur van de procedures omwille van de zorgvuldigheid. Er kan tweeëneenhalf jaar zitten tussen het probleem en de inhoudelijke behandeling door de overheid. Een ander voorbeeld zijn de hoogstaande criteria voor andere landen op basis van Westerse waarden. Zo vragen we vreemdelingen naar hun politiemelding om hen in bescherming te kunnen nemen tegen statelijk geweld. Maar hoe kun je een dergelijke georganiseerde procedure verwachten in Afrika? Bovendien vluchten mensen veelal voor privé-geweld of geweld van maffia. In veel gevallen is er sprake van een 'lose-lose'-situatie. Moet je een 19-jarige Liberiaanse vrouw terugsturen of in Nederland laten blijven? In beide gevallen zijn de perspectieven niet gunstig. De Raad van State moet veel absurde dilemma's oplossen."

Rechtsstaatcommunicatie

Het zorgvuldig en verantwoord omgaan met (kern)waardendilemma's is een van de belangrijkste vaardigheden van overheidsfunctionarissen in dienst van de rechtsstaat. Niet altijd is er een beste oplossing en een eenmaal gekozen oplossing blijft vaak een onderwerp van publiek debat. Het communiceren van kernwaarden kan ook niet zonder aandacht voor spanningen, want de kernwaarden van de rechtsstaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De commissie meent zelfs dat juist die spanningen tussen waarden een kansrijk aangrijpingspunt zijn voor een vruchtbare rechtsstaatcommunicatie, omdat hierdoor de dilemma's goed voorstelbaar en invoelbaar worden voor de mensen die hiermee te maken krijgen.

33 In 2006 vonden burgers bijvoorbeeld de volgende drie dilemma's het belangrijkste: privacy of veiligheid, referendum of besluiten overlaten aan vertegenwoordigers en vrijheid van meningsuiting of het niet-kwetsen van andersdenkenden. Motivaction (2006), a.w., p. 9.



Het omgaan met (kern)waardendilemma's vergt daarom een permanent leerproces. Niet alleen juridische specialisten, maar ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben te maken met waardendilemma's en dienen voldoende kennis en vaardigheden te hebben om daar op een goede manier mee om te gaan. De vraag is natuurlijk wel hoe dergelijke kennis en vaardigheden het beste kunnen worden ontwikkeld en overgedragen.
Voor de commissie is het duidelijk dat het daarbij niet slechts gaat om het door de overheid 'uitdragen' van die kernwaarden. We leven in een netwerkmaatschappij waarin mensen elkaar in steeds wisselende situaties op knooppunten ontmoeten. In die 'nodale' orde is louter kennisoverdracht niet meer afdoende voor het herstel van vertrouwen in de rechtsstaat.[34] Kennis en informatie over de fundamenten en de belangrijkste uitgangspunten, instituties en regels van de rechtsstaat zijn wezenlijk, maar niet als die vooral in juridische en technische specialistentaal aan burgers worden gepresenteerd. Dan zullen ze vaak niet worden herkend. Daarom is het nodig om, naast elementaire vorming en voorlichting (in algemene zin in het onderwijs en actief door alle betrokken instituties van de rechtsstaat zoals de rechterlijke macht en de politie), te werken aan actieve vormen van rechtsstaatcommunicatie, waarbij wederkerigheid centraal staat.

Het is dus van groot belang om aan te sluiten bij de leefwereld van de burgers, en vooral bij praktijksituaties. Dan zien we hoe de kernwaarden van de rechtsstaat tot uiting komen in allerlei lastige vragen en dilemma's. In het volgende hoofdstuk staat deze praktijk centraal.

De grondwet in eenvoudig Nederlands:
De meeste Nederlanders kennen de Grondwet niet goed, terwijl daar toch een groot deel van de kernwaarden van de samenleving in te vinden is. Uit allerlei onderzoek blijkt dat veel mensen geen idee hebben hoe het Nederlandse politieke systeem in elkaar zit. Kummeling, hoogleraar staatsrecht in Utrecht, vindt dat onbegrijpelijk: "We praten wel altijd over inburgering van allochtonen. Maar voor veel andere burgers zou het ook wel eens nuttig zijn om kennis te nemen van hun eigen land."[35] *Daarom hielp hij met een groep staatsrechtdeskundigen mee aan een versie van de Grondwet in eenvoudig Nederlands, opgesteld door communicatiebureau BureauTaal. Toch is niet iedereen te spreken over het initiatief. Taalkundigen, zoals Jan Renkema, waarschuwen voor een verkleutering van de grondwet.*[36] *De Grondwet in eenvoudig Nederlands is volgens hem niet noodzakelijkerwijs een verbetering. Versimpeling kan leiden tot misverstanden en onnauwkeurigheden.*

34 Boutellier, H. (2007) Nodale orde; veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving. Amsterdam: Vrije Universiteit.

35 NRC Handelsblad, Derk Stokmans (11 oktober 2007), 'Een leesbare relatie tussen burger en staat. Makkelijke Grondwet om in te burgeren', p. 3.

36 NRC Handelsblad, (5 januari 2008), 'Grens versimpeling taal in zicht', p.3 (in verwijzing naar het januarinummer van het blad Onze Taal.)

Tekst van de grondwet	*De grondwet in eenvoudig Nederlands*[37]
1) Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.	*1) In Nederland behandelen we iedereen op dezelfde manier. Natuurlijk alleen als de situaties hetzelfde zijn of heel veel op elkaar lijken. Discriminatie mag niet.*
7) Eerste lid: Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.	*7) In Nederland mag je zeggen en schrijven wat je denkt zonder daar eerst toestemming voor te vragen. Maar de rechter kan je achteraf wel straffen, als je iets zegt of schrijft dat niet mag volgens een ander artikel van de Grondwet of een andere wet.*
10) Lid 1: Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkinden recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.	*10) Lid 1: Iedereen heeft recht op rust en privacy. In de wet kunnen uitzonderingen staan. In de wet kan ook staan dat iemand anders uitzonderingen mag maken.*

De praktijk aan het woord

De commissie heeft drie domeinen geselecteerd voor een verkennende analyse van het werken met kernwaarden in de praktijk en het omgaan met dilemma's. Het volgende hoofdstuk bevat de bevindingen van deze rondgang. Daarbij is nadrukkelijk gezocht naar de manier waarop overheid, burgers en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheden verdelen. Het gaat daarbij niet alleen om aandacht voor het uitdragen, maar ook voor het *overdragen* van kernwaarden. Ook gaat het zeker niet alleen om de overheid en officiële instituties van de rechtsstaat, maar ook vooral over burgers en de samenleving.



37 Heij, K., W. Visser (2007) *De grondwet in eenvoudig Nederlands*. Den Haag: SDU Uitgevers.

HOOFDSTUK 2

KIJKEN IN DE PRAKTIJK VAN DE RECHTSSTAAT: DOMEINEN, WERKPLAATSEN EN DILEMMA'S

2.1 Inleiding

Iedereen in Nederland moet op de hoogte kunnen zijn van de waarden en de werking van onze rechtsstaat. Ook hoort iedereen toegerust te zijn om met kernwaardendilemma's om te gaan, vanuit verschillende maatschappelijke visies en levensovertuigingen. Dat is een ideaalbeeld. De commissie beseft dat het voor burgers én professionals niet altijd duidelijk is wat kernwaarden precies betekenen en hoe je ermee om moet gaan in de praktijk. De rechtsstaat komt in die praktijk tot leven, op het moment dat de ene uitleg van vrijheid botst met de andere, of als mensen verschillende waarde toekennen aan bepaalde kernwaarden. Dan blijkt hoe belangrijk het is dat mensen weten hoe zij op een goede manier met die waardendilemma's om kunnen gaan, en wat de rechtsstaat betekent om vreedzaam te kunnen samenleven. In deze context volstaat het niet om louter energie te steken in het uitdragen van kernwaarden: dat wordt al snel een abstracte exercitie, en ook dreigt al snel eenrichtingsverkeer. Communicatie over de rechtsstaat, zo meent de commissie, moet wederkerig zijn. Dat betekent: aansluiten bij de leefwereld van burgers, bij de rechtsstaat in actie.

Er zijn veel maatschappelijke domeinen te noemen waar kernwaardendilemma's spelen of waar kansrijke mogelijkheden voor kernwaardenoverdracht aanwezig zijn. Denk aan de werkvloer in arbeidsorganisaties, kwesties die raken aan de publieke rol van religie en levensbeschouwing, vraagstukken van integratie en discriminatie, het domein van de kunst en kwesties die spelen in het verkeer. Gezien de korte tijd die beschikbaar was, is de keuze gemaakt om slechts een beperkt aantal domeinen uit te werken. Samen met de resultaten van een literatuurstudie en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, vormen zij de basis van een aantal lessen en aanbevelingen die in het laatste hoofdstuk van dit advies aan de orde zullen komen.

Bepalend bij de selectie van de drie uit te werken maatschappelijke domeinen was vooral de vraag of zich actuele spanningen en herkenbare maatschappelijke dilemma's rond de kernwaarden van de rechtsstaat voordoen. Ook is gekeken of het domein kansrijke mogelijkheden biedt en voldoende toegevoegde waarde heeft om beter te leren omgaan met kernwaardendilemma's.
Deze overwegingen hebben uiteindelijk tot de volgende keuze geleid:

1. *Opvoeding, onderwijs en sport:* waar bij kinderen het geweten zich vormt, waar burgers leren wat gedeelde waarden zijn en hoe ze om kunnen gaan met kernwaardendilemma's.

2. *Openbare ruimte:* waar iedereen elkaar tegenkomt en mensen soms onzeker zijn over de geldende normen en het onvoorspelbare gedrag van anderen. In wijken kan de overheid haar geloofwaardigheid versterken door het leggen van contact met geïsoleerde en overlast veroorzakende burgers.

3. *Media:* waar publieke opinievorming, informatievoorziening en maatschappelijke binding worden gevoed en versterkt. Enerzijds gaat het dan om 'traditionele media' zoals kranten, radio en televisie en anderzijds om 'nieuwe media' zoals internet. Vooral digitale en interactieve media bieden goede mogelijkheden voor maatschappelijke zelforganisatie, maar zijn ook een vrijplaats voor anonieme overschrijding van normen, radicalisering en fragmentatie.

Op deze drie maatschappelijke domeinen heeft de commissie gekeken naar de (kern)waardendilemma's die spelen en de initiatieven die worden genomen om deze dilemma's te bespreken en op te lossen. De blik is vooral gericht op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers en maatschappelijke organisaties, en de manier waarop in de praktijk dilemma's worden opgepakt.

2.2 Domein 'opvoeding, onderwijs en sport'

Inleiding

In het gezin, op school en op het sportveld ontwikkelen kinderen hun persoonlijke normen, leren zij het belang van gedeelde regels en ontdekken ze hoe je conflicten kunt oplossen. De opvoeding speelt een belangrijke rol bij de vorming van het geweten en de ontwikkeling van vaardig- heden om problemen op te lossen en conflicten te beslechten. Het onderwijs bereikt vervolgens vrijwel alle kinderen en jongeren en is daarmee één van de belangrijkste instituten bij het leren omgaan met verschillen tussen mensen. Sporten is ook een niet te veronachtzamen manier om te leren omgaan met waarden, normen en gedragsregels. Trainers, begeleiders, coaches en vrijwilligers hebben heel veel mogelijkheden om een belangrijke voorbeeldrol te spelen bij het ontwikkelen en overdragen van persoonlijke en maatschappelijke normen voor gewenst en ongewenst gedrag.

Juist in de opvoeding, in het onderwijs en op het sportveld leren kinderen en jongeren welke waarden belangrijk zijn in de samenleving, welke rechten en verplichtingen hieruit voortvloeien en welk type gedrag hierbij hoort. Ook kunnen zij oefenen met de waarden van de rechtsstaat en de dilemma's die daarbij spelen, zodat ze (kern)waardendilemma's als zodanig kunnen herkennen, op een zinnige manier doordenken en naar een oplossing zoeken. Dit helpt hen om later als burger te kunnen functioneren en te participeren in de samenleving.

In dit hoofdstuk belichten we praktijksituaties, die duidelijk maken dat er al veel gebeurt om kinderen en jongeren te leren over de kernwaarden van de rechtsstaat en hen te confronteren met de betekenis van deze waarden in de praktijk.



Opvoeding

• *Dilemma's:*

Hoe kun je kinderen en jongeren vragen grenzen te stellen in een samenleving, die steeds minder grenzen kent, en waarin waardenrelativisme en een 'vrijheid-blijheid-cultuur' weinig ruimte geven voor normerend optreden? Er circuleren meerdere opvattingen. Zo bleek uit een enquête onder ouders in opdracht van het maandblad J/M dat het grootste deel van de ondervraagde ouders vindt dat kinderen strenger moeten worden opgevoed, dat het belangrijk is om duidelijke regels te hanteren en dat kinderen verantwoordelijkheidsgevoel moet worden bijgebracht.[38] Kinderen op hun beurt blijken veel normen over te nemen van hun leeftijdsgenoten. Opvoeding is dus niet alleen een zaak van ouders en kinderen, maar speelt zich ook af in de sfeer van school, straat en bredere samenleving. Daarbij geldt ook dat kinderen elkaar sterk beïnvloeden; hier en daar geholpen door beelden en normen in de publieke media. De maatschappelijke effecten van een onveilige of onvolledige opvoeding in het gezin zijn bovendien dusdanig groot dat opvoeden niet alleen een louter private, maar ook een publieke aangelegenheid zou moeten zijn.

Micha de Winter, hoogleraar pedagogiek noemt twee redenen waarom het algemeen belang relevant is als oriëntatie voor opvoeding, onderwijs en socialisatie:[39]
"In de eerste plaats zijn kinderen niet slechts een product of bezit van hun ouders. Op zijn minst geldt óók dat kinderen toekomstige burgers van een vrije samenleving zijn. Dat betekent dat het collectief van burgers mee profiteert dan wel mede-lijdt onder een al dan niet geslaagde opvoeding, inclusief die kinderen zelf. Of men nu wil of niet, opvoeding heeft per definitie consequenties voor anderen. In de tweede plaats houden opvoeding en socialisatie verband met de bewuste reproductie van de democratische rechtsstaat. Zo'n rechtsstaat kan alleen maar functioneren wanneer bij de burgers voldoende bereidheid en vermogen bestaat om deze samenlevingsvorm te ondersteunen en te reproduceren."

Dat opvoeding ook een publieke zaak is, is in de afgelopen decennia wellicht te ver naar de achtergrond verdwenen. Keuze- en handelingsvrijheid van ouders stonden voorop, met als gevolg dat instanties weinig mogelijkheden hadden om kinderen te helpen van ouders die hulp weigerden. Dit tij lijkt inmiddels gekeerd. Steeds vaker is sprake van (een roep om) overheids-interventie als het gaat om de opvoeding van kinderen. Tegelijkertijd doet dit de vraag rijzen waar de nieuwe grenzen liggen van overheidsbemoeienis. Tal van vragen en dilemma's zijn hier aan de orde. Hoe moet de overheid omgaan met zorg- of hulpmijdende ouders? Hoe ernstig moeten kinderen verwaarloosd zijn voordat de overheid mag ingrijpen? Wie is er verantwoor-delijk als hulpverlening faalt? En welke rechten hebben ouders en leraren om gevrijwaard te blijven van - en zich te kunnen weren tegen - misplaatste beschuldigingen van verwaarlozing of mishandeling?[40]

38 Jubileumonderzoek maandblad J/M, augustus 2007.

39 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 230.

40 Maarten Huygen 'Valse beschuldiging even erg als seksueel misbruik' NRC Handelsblad, 30-04-2005.

Een actueel dilemma is de botsing tussen de rechten van het kind en het recht op vrijheid van de ouders. Wanneer sprake is van ernstige opvoedproblemen of verwaarlozing, kan het in het belang van het kind zijn wanneer de overheid ingrijpt, ook zonder toestemming van de ouders. In een dergelijke situatie botsen het recht op privacy van de ouders met de rechten van het kind op hulp en ondersteuning. Dit is een dilemma dat zich in het bijzonder voordoet als het gaat om jonge kinderen, die zelf niet in staat zijn om hulp te vragen bij problemen in het gezin.

Aan een gesprek met een kinderrechter ontlenen we een voorbeeld...:
In 2006 wordt een kinderrechter geconfronteerd met het zoveelste verzoek die dag, voor een 'vervangende toestemming'. Een omvangrijke stapel papier ligt voor, een slepende kwestie wederom. Twee al enige tijd geleden gescheiden ouders hebben een fors geschil. De moeder weigert toestemming te geven voor een noodzakelijke behandeling van het gebit van haar zevenjarig dochtertje, dat na de scheiding bij de vader woont en door hem wordt verzorgd. Vader en moeder zijn beiden met ouderlijk gezag bekleed gebleven. Maar de moeder is naar België vertrokken, en het kost de vader en andere instanties zeer lange tijd om haar adres te achterhalen (moeder had het kind bij hem achtergelaten toen zij naar België ging).
Het meisje verbleef al ruim een jaar bij de vader toen duidelijk werd dat een ingrijpende behandeling van haar gebit noodzakelijk was.
De vader trachtte tevergeefs toestemming te krijgen van de moeder, toen die uiteindelijk opgespoord was. De tandarts wilde niet zonder toestemming van beide ouders de ingrijpende behandeling uitvoeren. Daarom vroeg de vader aan de kinderrechter een 'vervangende toestemming'. Toen de kinderrechter die uiteindelijk verleende moest een aantal kiezen en tanden worden verwijderd omdat het voor behandeling simpelweg te laat was geworden. Vader was toen al ruim een jaar bezig om haar toestemming te verkrijgen. Toen die toestemming eindelijk kon worden gegeven kon het meisje worden geholpen aan haar gebit, voor wat er nog van restte.
Het is een alledaags dossier en eigenlijk nog betrekkelijk simpel en overzichtelijk. Met de beste bedoelingen voor volwassenen is in de wet iets over ouderlijk gezag na scheiding geregeld, zonder dat men zich realiseert dat er vervolgens grote problemen voor kinderen kunnen ontstaan die alleen op een ingewikkelde manier opgelost kunnen worden.

• *Inititiatieven:*

De overheid grijpt steeds vaker en op een vroegtijdiger moment in als het niet goed gaat of lijkt te gaan met kinderen. Incidenten, zoals de zaak van 'het meisje van Nulde' Rowena, de zaak Savanna en de zaak van het 'Maasmeisje' Géssica, vergroten deze roep om overheidsingrijpen.[41] Er is nieuwe kinderbeschermingswetgeving in de maak, die kinderen beter moet beschermen tegen ouders die hun kind onvoldoende gezond en evenwichtig opvoeden.[42] Ook krijgt preventie meer aandacht. Zo wordt voorzien in mogelijkheden voor laagdrempelige opvoedondersteuning voor ouders/verzorgers via consultatiebureaus of brede scholen.

41 www.nu.nl, 21 juni 2005, www.om.nl 17 januari 2003, www.rijnmond.nl 10 december 2007.

42 Dit blijkt uit een wetsvoorstel dat de ministers Hirsch Ballin en Rouvoet op 20 november 2007 voor advies naar verschillende instanties hebben gestuurd.

Onderwijs

• *Dilemma's:*

Het is dagelijkse kost voor onderwijzers, trainers en jongerenwerkers: discussies en meningsverschillen over de grenzen van acceptabel gedrag en hoe je hierop reageert. Het is voor hen de vraag wanneer grensoverschrijdend gedrag alleen hinderlijk is en wanneer het gedrag echt reden geeft tot zorg om ontsporing of radicalisering. Leraren, trainers en maatschappelijk werkers spelen een belangrijke rol bij het signaleren van radicalisering en ontsporing. Hun beroepstrots brengt ook met zich mee dat ze zo lang mogelijk werken aan preventie, en zo min mogelijk een beroep doen op de officiële instanties van de rechtsstaat. De vraag is wanneer een school probleemjongeren nog aan kan en wanneer hulpverlenende en handhavende instanties in beeld komen. Hoeveel kansen geven we recidiverende *drop-outs*?

Een actueel dilemma is de omgang met extreme, provocerende meningen, die beledigend en respectloos zijn voor anderen. Dit probleem doet zich vooral voor bij jongeren, in de leeftijd dat ze naar het voortgezet onderwijs gaan. Dan botst het recht op vrijheid van meningsuiting met de verplichting respect op te brengen voor de opvattingen en leefwijze van anderen. Voor een deel is het verkondigen van extreme standpunten en het opzoeken van de grenzen van provocatie en belediging iets dat hoort bij de manier waarop pubers zich uiten. Het is echter een probleem, als dit pubergedrag zonder vorm van discussie of correctie geaccepteerd wordt. Dan is het blijkbaar tot informele norm verheven en dat kan ertoe leiden dat grenzen steeds verder overschreden worden, ten koste van de vrijheid en waardigheid van anderen. Wanneer dat gebeurt, is het zaak duidelijk te maken dat uitingsvrijheid geen recht zonder grenzen is, maar beperkt wordt door de aanspraken van anderen op een respectvolle benadering. Kinderen moeten leren om rekening te houden met elkaar. Als slechte gedragingen of uitspraken worden getolereerd of genegeerd ("wegkijken is makkelijker dan aanspreken") is het risico groot dat dit de nieuwe norm wordt.

Ouders, docenten, sportcoaches etc. hebben een belangrijke taak bij het aangeven, bespreekbaar maken en handhaven van deze grenzen.[43] Een apart aandachtspunt hierbij is de verdeling van verantwoordelijkheid tussen ouders en andere mensen met een opvoedende of begeleidende rol, zoals docenten en sportcoaches. Steeds vaker blijkt dat ouders veel verwachten van scholen en docenten, bijvoorbeeld om schooluitval/spijbelen tegen te gaan, terwijl vanuit het onderwijs wordt aangegeven dat het juist de ouders zijn, die hier een grote verantwoordelijkheid hebben.

Ook in discussies waar het alleen gaat om opvattingen kunnen spanningen hoog oplopen. De school is de plaats bij uitstek waar leerlingen zouden moeten leren om verschillen in opvattingen bespreekbaar te maken, maar er zijn ook leraren die onderwerpen zoals de aanslagen op 11 september 2001 of de moord op Theo van Gogh het liefst mijden om polarisatie te voorkomen. Hoe meer gevarieerd de samenleving is op het gebied van cultuur en herkomst, hoe minder vanzelfsprekend het blijkt dat nieuwe burgers de waarden van de rechtsstaat op dezelfde manier interpreteren en waarderen als eerdere generaties. Ook over vragen naar wat tot het publieke en wat tot het private domein moet worden gerekend, zijn er verschillen waar te nemen. Dat leidt soms tot heftige publieke debatten over de grenzen van het private domein.

43 Casus antisemitisme op school. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 241.



Er ontstaan dus verschillen in waardering van wat kan of niet in de omgang met elkaar. Het is lastig vast te stellen of deze verschillen voortkomen uit een verschil in kennis- en ervaringsniveau of dat ze wijzen op structurele en culturele veranderingen. Uit onderzoek onder jongeren tussen de 18 en 25 jaar blijkt dat veel jongeren wel op de hoogte zijn van grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en het recht op gelijke behandeling, maar dat andere grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, minder duidelijk blijken te zijn.[44] Zo denken vier van de tien jongeren dat je op grond van dit recht mag beledigen of kwetsen. Ook het beginsel van de scheiding van machten, bijvoorbeeld tussen Tweede Kamer, rechters en regering, wordt vaak verkeerd geduid. Een ruime meerderheid van de jongeren vindt begrip en respect voor elkaar in discussies van groot belang. Zij vinden betrokkenheid bij de samenleving belangrijk en zien voor zichzelf hierin een rol weggelegd.

• *Initiatieven:*

In de praktijk blijken diverse initiatieven te worden ontplooid om de bovengenoemde waardendilemma's bespreekbaar te maken en aanzetten voor oplossingen te genereren. Belangrijke troeven in het onderwijs blijken het geven van het goede voorbeeld, het aanspreken op slecht gedrag en het leren om zelf conflicten op te lossen. Op die manier wordt het stellen van grenzen, en het rekening houden met de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen meer vanzelfsprekend gemaakt. Zo beoogt de Vereniging Imams Nederland de participatie van moslims in de Nederlandse samenleving te bevorderen via de preken en lezingen van imams in de moskeeën, maar ook door als imams gesprekken en discussies met jongeren te organiseren over de betekenis van de waarden van de Nederlandse rechtsstaat.

Stewards in Ede: voorbeeld van maatschappelijk initiatief:[45]

Vanaf volgende week gaan Marokkaanse vrijwilligers meereizen op lijnbussen in het Gelderse Ede. Dat doen ze om de jeugd een beetje in de gaten te houden. Marokkaanse jongeren hebben de laatste tijd namelijk voor veel problemen gezorgd in het openbaar vervoer. Ze scholden buschauffeurs uit en bespuugden ze. Twee chauffeurs van het busbedrijf Veolia hebben al aangifte gedaan tegen de vervelende jongeren. De 'stewards' zijn een idee van Stichting Interhulp Migranten. Volgens die stichting gedragen de jongeren zich meestal beter als er een Marokkaanse volwassene in de buurt is. Als er toch iets gebeurt, spreken de stewards de jongeren en hun ouders daarop aan.

De overheid heeft onderkend dat het belangrijk is dat jongeren onderwezen worden over burgerschap. Sinds 2006 is de taak van scholen om actief burgerschap en integratie te bevorderen wettelijk vastgelegd.[46] In dit kader zijn kerndoelen geformuleerd die in het primair en voort-

44 'Jonge burgers en democratie', onderzoek van bureau Veldkamp in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007.

45 NOS-nieuwsbericht op 13 november 2007.

46 Wet van 9 december 2006, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs en de wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Stb. 2005, 678). Deze wet is op 1 februari in werking getreden (Stb. 2006, 36). En: Kerndoelen Primair Onderwijs en Kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs worden dergelijke doelen jaarlijks in het examenprogramma vastgesteld.

gezet onderwijs bereikt dienen te worden.[47] Leraren moeten zich hierbij richten op het voorbereiden van jonge mensen op deelname aan de pluriforme samenleving. Het gaat dan om onderwerpen als de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, actief burgerschap en de sociale vaardigheden die hierbij horen. Een belangrijke rol hierbij spelen de educatieve televisie/internetprogramma's zoals de programma's van Schooltv en Teleac (www.onzeschooldoetaanburgerschap.nl), maar ook het gemeenschappelijk initiatief ETV van de ROC's in de vier grote steden om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken. Dit zijn tv-programma's die ook op internet te bekijken zijn (www.ETV.nl). In bijvoorbeeld de serie 'Burgerschap' gaat de presentator op zoek naar grondrechten, wetgeving en burgerplichten in de Nederlandse maatschappij en zoekt daarbij ook de grenzen op: wat kan wel en wat kan niet. De programma's hebben een zeer goede kijkdichtheid en een groot aantal hits op de bijbehorende website.

Een andere methode die steeds meer ingezet wordt, zijn de bewustwordingscampagnes, zowel door de overheid als door maatschappelijke organisaties en groepen. Zo heeft de landelijke stichting tegen zinloos geweld een campagne gelanceerd om jongeren bewust te maken van de risico's van het dragen van wapens: www.loopjijwapenvrij.nl. De introductie van maatschappelijke stages[48] voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, maakt het mogelijk dat jongeren zelf praktische ervaring opdoen met het functioneren van de rechtsstaat en vooral met de kernwaarde solidariteit.

Tenslotte is het belangrijk dat jongeren met elkaar in gesprek kunnen raken over de waarden en werking van de rechtsstaat in de praktijk. Kunstbende, Coolpolitics, de jongerenomroep FunX, de nationale Jeugdraad en andere jeugdorganisaties organiseren manifestaties, debatten en wedstrijden voor jongeren. In deze bijeenkomsten kunnen jongeren oefenen met het omgaan met de spanning tussen hun eigen vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van anderen. Bij de opleidingen van het ROC Mondriaan (middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) volgen medewerkers en studenten trainingen 'omgaan met moeilijke beslissingen' waarbij ze leren om na een incident stapsgewijs op school een dilemma bespreekbaar te maken. Dat bevordert het inzicht dat analyse van belangen en afwegen van waarden uiteindelijk meer opleveren dan louter discussiëren en standpunten uitwisselen. Daarom is het van groot belang dat kinderen en jongeren niet alleen leren óver burgerschap, de waarden en werking van de rechtsstaat, maar ook vaardigheden aanleren zoals debatteren en het omgaan met conflicten.

Sport

• Dilemma's:

De sport is een belangrijk domein bij het ontwikkelen van persoonlijke en maatschappelijke normen voor gewenst en ongewenst gedrag, het leren kanaliseren van agressie en vreedzaam geschillen beslechten. Trainers, begeleiders, coaches, vrijwilligers en ouders langs de zijlijn hebben een belangrijke voorbeeldrol, zowel op het sportveld als daarbuiten. Zij kunnen sportief gedrag stimuleren. Scheidsrechters hebben niet meer dezelfde autoriteit als vroeger, maar spelen nog steeds een belangrijke rol als opvoeder en rolmodel voor jongeren bij het

47 Inspectie van het onderwijs, Utrecht, mei 2006, Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie. Uit: Staatscourant 5 juli 2006, nr. 128, p. 13.

48 In de troonrede 2007 staat het voorstel van het kabinet om maatschappelijke stages in het voortgezet onderwijs in te voeren.



overdragen van waarden, het stimuleren van eerlijk spel en het beheersbaar houden van spanningen.[49] Sport kan mensen binden en biedt een ontmoetingsplaats voor alle delen van de bevolking. Uit onderzoek van Janssen en Verweel blijkt dat eenderde van de sporters meent dat zij hun zelfvertrouwen, hun vertrouwen in anderen en hun sociale netwerken primair te danken hebben aan de sport. En nog eens eenderde zegt dat sport daaraan heeft bijgedragen. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat 26 procent van de sporters door de sport positiever is gaan denken over mensen buiten hun eigen kring en slechts vier procent negatiever.[50]

Sport kan verbroederen, maar het kan ook verschillen markeren. In het SCP-rapport 'Een gele kaart voor de sport' wordt dit tweeledig karakter geanalyseerd: "Enerzijds zorgt de sport met zijn vele spelregels en codes ervoor dat ontmoetingen juist gemakkelijker verlopen dan elders in de maatschappij, anderzijds worden maatschappelijke problemen in de sport juist uitvergroot (het 'vergrootglas van de sport'; Elling 2002)."[51] Paul Verweel sprak in zijn oratie bij de aanvaarding van de Krajicek Leerstoel over het 'insluitend' en het 'uitsluitend' karakter van sport: "Sport wordt gedomineerd door verschillen, maar juist door die verschillen kunnen er zoveel sporters meedoen. [...] Juist in gemengde situaties zijn er naast de momenten van *bridging* (samen winnen en verliezen, samen boos op de scheidsrechter, samen uit eten, bevriend raken dwars door groepen heen, etc.) juist ook momenten waarop de eigen identiteit door anderen wordt teruggebracht tot een groepsidentiteit *(bonding)*."[52] De ontkrachtende werking van sport uit zich volgens Verweel in de vorm van het negeren van meisjes, de uitsluiting van motorisch zwakke kinderen (de 'krukken') en andersdenkenden: "Sport is een tweesnijdend zwaard dat in- en uitsluiting tot gevolg heeft. Hier past kritiek en geen relativisme." Marokkaanse en Turkse kinderen en dan vooral meisjes ondervinden volgens Verweel vaak de spanning tussen hun eigen wensen, die van hun ouders en de inzichten van de vereniging over hoe er gesport moet worden.

Een ander voorbeeld van een dilemma tussen vrijheid en gelijkheid op gebied van sport is de opkomst van gescheiden sportverenigingen voor sommige Turkse en Marokkaanse vrouwen, die niet gemengd willen of mogen sporten. Participatie en integratie van allochtone vrouwen staan hier als maatschappelijke doelen tegenover. Toch besloot de Krajicek Foundation na lange discussie de door Turkse en Marokkaanse vrouwen zelf opgerichte sportvereniging 'Lady Fit' een prijs te geven, omdat zij in twee jaar tijd 650 vrouwelijke leden wierf, die anders misschien helemaal niet zouden gaan sporten.[53]

• *Initiatieven:*

'Lady fit' is een voorbeeld van omgang met een dilemma in het domein van de sport. In de praktijk zien we vele manieren om effectief om te gaan met dilemma's. Sportverenigingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de vorming van kinderen en jongeren omdat het voor het samen kunnen sporten van groot belang is dat iedereen zich aan de regels houdt. Ook draagt samen meedoen aan een teamsport bij aan integratie en aan het kweken van begrip voor elkaar. Op de sportvereniging leren jongeren immers leeftijdsgenoten kennen met wie ze buiten het sporten om misschien geen contact zouden zoeken. De aanleg van *'playgrounds'* in achterstandswijken door stichtingen als de Richard Krajicek Foundation en de Johan Cruijff Foundation opent mogelijkheden hiertoe voor kinderen en jongeren. Hierdoor komen ze spelenderwijs in aanraking met de kernwaarden van de rechtsstaat, het respecteren van spelregels en het omgaan met verschillende culturen. Betekenisvol zijn ook de projecten waarbij stagiaires van instellingen voor MBO en HBO kinderen begeleiden bij het sporten. De praktijk wijst ook uit hoe belangrijk de lokale ondersteuning van gemeenten is en actieve betrokkenheid van buurtgenoten en ouders.

Afwezigheid, maar ook negatief gedrag door ouders en coaches aan de zijlijn kan ondermijnend werken.[54] Uit onderzoek blijkt dat jongeren tussen de 12 en 24 jaar méér dan overige Nederlanders vinden dat onsportief gedrag 'erbij hoort'. Namelijk 2,4 op een schaal van vijf (voor jongeren) tegenover 2,0 voor alle respondenten.[55] Bewustwordingscampagnes van de KNVB en Sire - 'Geef kinderen hun spel terug' helpen ongewenst en gewenst gedrag duidelijk te maken en langs het sportveld en in huiskamers bespreekbaar te maken.[56]

Paul Verweel bekleedt de Richard Krajicekleerstoel. Uit zijn oratie komt dit voorbeeld over omgang met verschillen in opvattingen:

"Voor de mensen die hopen met eenvoudige 'te trainen regels' tot respect te komen, geef ik graag het voorbeeld van een door mij bewonderde welzijnswerker, tevens sporttrainer en ondersteuner van allochtone toptalenten, Hassan Imoussaten.

Op een ochtend kwam een jongen het clubhuis binnen die tegen Hassan zei: "Ik wil koffie en schiet een beetje op." "Wil je koffie?" vroeg Hassan. "Ja, en schiet een beetje op, want jij wordt er voor betaald," reageerde de jongen. "Wacht even," zei Hassan, "want dan heb je ook recht op een koekje en dat moet ik bij de winkel aan de overkant halen". De jongen wachtte verbaasd af. "Waarom doe je zo?" vroeg hij Hassan, toen die terug was."Omdat jij het als loser verdient door mij geholpen te worden," zei Hassan, "als je in jezelf geloofde, zorgde je dat je zelf je koffie kon betalen". Beschaamd ging de jongen weg.

Hassan had hem een les in zelfrespect geleerd. Leren over respect is niet regeltjes inhaleren en volgen maar contextueel handelen. Weinig mensen zouden het Hassan nadoen.

Ze zouden kwaad worden of maar niets zeggen om de lieve vrede te bewaren. Of erger nog: ze zouden gaan praten over moraliteit, op een wijze die deze jongen niet zou begrijpen.

Hassan had de moed op zeer originele wijze mee te gaan in de betekenisgeving van de jongen en toch helder te maken dat je alleen respect krijgt als je verantwoordelijkheid voor jezelf neemt. Respect is, zoals Anthonissen (2006) heeft beschreven, een basisprincipe voor het omgaan met verschillen".

49 SCP, A. Tiessen-Raaphorst en K. Breedveld, (2007) 'Een gele kaart voor de sport'. SCP, Den Haag, p. 26-27.

50 Janssens e.a. (2006) Kleurrijke Zuilen. Tijdschrift voor Vrijetijdswetenschappen. Tilburg.

51 SCP, A. Tiessen-Raaphorst en K. Breedveld, (2007), a.w., p. 13.

52 Verweel, P. (2007) Oratie Krajicek-leerstoel. Universiteit Utrecht, 13 september 2007, p.7. Tekst beschikbaar op: http://www.usg.uu.nl/download/oratie_paul_verweel1.PDF.

53 Verweel, P. (2007) Oratie Krajicek-leerstoel. a.w., p. 7.

54 SCP, A. Tiessen-Raaphorst en K. Breedveld, (2007), a.w., p. 29.

*55 Motivaction, (januari 2007) Masterplan Arbitrage: 'Fluitend het veld op'. Onderzoek onder bijna 1.400 (zeer) sterk in sport geïnteresseerde Nederlanders, in opdracht van NOC*NSF.*

56 SCP, A. Tiessen-Raaphorst en K. Breedveld, (2007), a.w., p. 38.



2.3 Domein 'Openbare ruimte'

Inleiding

De openbare ruimte bestaat bij uitstek uit plekken waar de vrijheid van de een in botsing kan komen met de vrijheid van de ander of waar een appèl wordt gedaan op elementaire solidariteit met wildvreemden. De maatschappelijke problemen waar Nederlanders zich aan ergeren, manifesteren zich voor een belangrijk deel in de openbare ruimte van de wijken, de binnenstad, het verkeer en openbaar vervoer. Wat noemden Nederlanders in een enquête in 2002 de belangrijkste maatschappelijke kwesties? De lijst werd aangevoerd door een onveilig gevoel buitenshuis, vandalisme, agressie en geweld en - meer in het algemeen - slechte omgangsvormen en verval van normen en waarden.[57]

Het is niet nieuw, dat er in de openbare ruimte zo nu en dan wrijvingen ontstaan. Deels is het onvermijdelijk in een pluriforme en verstedelijkte samenleving. De kernwaarden van de rechtsstaat komen pas in het geding als:

1. Vrijheden ernstig worden aangetast door de overheid of medeburgers, bijvoorbeeld doordat burgers zich in delen van de openbare ruimte niet meer veilig voelen.
2. Gelijkwaardigheid als uitgangspunt wordt geschonden, bijvoorbeeld doordat kroegen een discriminerend deurbeleid voeren.
3. Solidariteit een dode letter blijkt, bijvoorbeeld wanneer geïsoleerde of hulpbehoevende mensen niet volwaardig deel kunnen nemen aan de samenleving.

• *Dilemma's:*

In het domein van de openbare ruimte doen zich veel belangrijke en actuele (kern)waardendilemma's voor, zoals die tussen veiligheid en vrijheid of die tussen vrijheid en solidariteit. Burgers die zich in hun veiligheid voelen aangetast, doen vaak een beroep op de overheid om de problemen aan te pakken. Dat geldt ook voor mensen die het slachtoffer zijn van discriminatie of die niet volwaardig kunnen deelnemen in de maatschappij. De instituties van de rechtsstaat moeten normen stellen, orde handhaven, conflicten beslechten en bij voorkeur ook voorkomen. Als dat niet op een effectieve en vertrouwenwekkende manier gebeurt, dan staat de geloofwaardigheid van de overheid op het spel en wordt verdere normstelling, handhaving en conflictbeslechting bemoeilijkt.

Burgers verwachten niet alleen veel van de overheid bij het vergroten van de veiligheid, de leefbaarheid en het welzijn in de wijken, maar ze zijn ook kritischer geworden over het overheidsoptreden. Maatschappelijk draagvlak voor de rechtsstaat kan verweren wanneer burgers andere opvattingen over of verwachtingen van straffen en hulpverlening hebben dan de handhavende en zorgverlenende instanties. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer de politie in de ogen van bewoners wel regelmatig snelheidsbekeuringen uitdeelt om de eigen prestatieafspraak te halen, maar tegelijkertijd niet voldoende controleert op onveilige plekken waar kinderen spelen. Maatschappelijk draagvlak kan ook verweren wanneer burgers het optreden van

57 NIPO, S. Mulder (september 2002) *Wat leeft er in Nederland? Maatschappelijke trends in 2002 verklaard vanuit NIPO's WIN-model*, Amsterdam: NIPO.

handhavende en zorgverlenende instanties niet begrijpen of niet consequent vinden. Bijvoorbeeld wanneer maatschappelijk werkers een probleemgezin wel allerlei hulp aanbieden, maar niemand optreedt tegen de aanwezige geluidsoverlast en hennepplantages.

Een voorbeeld: politieagenten maken zich zorgen over publieksreacties:
"Politieagenten vinden dat ze te veel boetes moeten uitdelen voor kleine vergrijpen, zoals het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs". Dat zegt Gerrit van der Kamp, voorzitter van politievakbond ACP. „De mensen verliezen het respect voor ons", aldus Van der Kamp gisteren in het IKON-radioprogramma De Andere Wereld. „Wij willen werken aan veiligheid, maar zijn bezig met boetes schrijven."
Sinds de invoering van de identificatieplicht op 1 januari 2005 heeft de politie ruim 100.000 bekeuringen uitgeschreven aan mensen die zich niet konden identificeren, aldus onderzoeksbureau Jansen en Janssen. De telling loopt tot 30 november 2006. Zo'n 40.000 bekeuringen werden louter uitgeschreven omdat een persoon zich niet kon identificeren. Bij deze gevallen was dus geen sprake van nog een andere overtreding.
"Het gaat nu alleen nog om de repressie", aldus Van de Kamp, die vindt dat het contact tussen de burger en de politie op deze manier verwaterd.
De politievakbond vindt dat er minder nadruk moet komen te liggen op de streefcijfers. Ook zou er meer ruimte moeten zijn voor eigen afwegingen van een agent. Die kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen een burger te vragen later naar het bureau te komen om zich alsnog te legitimeren. De ACP denkt dat agenten hier van afzien en direct een boete uitdelen om te voldoen aan hun quotum.[58]

Een ander draagvlakprobleem dat zorgen baart, is de groep politiek-cynische burgers die niets meer van de overheid verwachten. Sommige burgers doen niet eens meer een beroep op de overheid, omdat ze geen toegang vinden tot instanties of geen vertrouwen hebben in het probleemoplossend vermogen van de overheid. Daarbij gaat het zowel om bewoners met weinig kennis van de Nederlandse taal en samenleving als om bewoners die hun wijk hebben zien afzakken in achterstand door de falende aanpak van groepen hangjongeren, drugsdealers, huisjesmelkers, illegale prostitutie en mensenhandel. Het is de vraag met welke aanpak de overheid achterstanden kan oplossen én het vertrouwen van burgers terug kan winnen.

58 Uit NRC Handelsblad van 10 december 2007. Intussen lijkt aan die wens van een meer kwalitatieve benadering van het ACP overigens te zijn voldaan, omdat in de prestatieafspraken voor 2007 en voor 2009-2011 deze afspraak niet meer is aan te treffen. Ooit was die afspraak gemaakt om de politie aan te sporen toezicht en handhaving in het publieke domein te intensiveren. Intussen lijken korpsen daaraan steeds meer te voldoen. Meer in algemene zin geldt dat prestatieafspraken niet al te rigide en voor lange tijd moeten worden gehanteerd: al uit de tijd van Stalin weten we dat wanneer de productieplannen van een spijkerfabriek in termen van aantallen werden geformuleerd, er de komende jaren ongeacht de vraag zeer grote hoeveelheden kleine spijkertjes werden geproduceerd. Het laat zich raden wat er gebeurde toen de plannen de prestaties in termen van gewicht gingen formuleren. Een nadruk op prestaties en indicatoren kan helpen aan te sporen en een focus in werkzaamheden te organiseren, mits met verstand gebruikt. Zie ook de rapporten van de WRR over het gevaar van afrekeningen in het professionele circuit in de publieke dienstverlening: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek Den Haag: Sdu Uitgevers. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) Bewijzen van goede dienstverlening Den Haag: Sdu Uitgevers.

De oorzaak van veel problemen in de openbare ruimte bevindt zich meestal niet op straat, maar 'achter de voordeur'. Consequent handhavend optreden van de politie kan de overlast door criminele jongeren, drugsdealers of huisjesmelkers doen verminderen, dat is duidelijk. Maar net als bij het domein 'opvoeding, scholing en sporten' doet zich hier het dilemma voor waar de handhavende en hulpverlenende verantwoordelijkheid van de overheid stopt en de verantwoordelijkheid om in te grijpen achter de voordeur begint. Soms gaan er achter het algemene begrip 'persoonlijke levenssfeer' zaken schuil die op grond van een van de andere kernwaarden van de rechtsstaat geen alibi tot wegkijken kunnen zijn. Zoals de opvoedkundige vrijheid van ouders kan botsen met de rechten van het kind op veilig opgroeien en voldoende maatschappelijke aansluiting, zo kan de vrijheid en het recht op privacy van bewoners botsen met het recht op veiligheid van de huis- of buurtgenoten. Wanneer de overheid te vroeg ingrijpt voelen burgers zich geschonden in hun vrijheden en privacy, zoals een nachtelijke inval bij een burger die van terrorisme werd verdacht. Maar wanneer de overheid niet of te laat ingrijpt, wordt dat falen haar aangerekend, zoals bij het afbranden van een huis vol illegalen in Parijs.

Op dit domein blijkt het streven naar veiligheid van allen soms gepaard te gaan met het beperken van vrijheid van sommigen. Om de veiligheid te vergroten, stelt de overheid soms vergaande maatregelen voor, die vrijheden van burgers kunnen verminderen. Voorbeelden zijn preventief fouilleren, de identificatieplicht en het toenemend gebruik van videocamera's in de binnensteden. Een ander dilemma doet zich voor tussen de kernwaarden 'vrijheid' en 'solidariteit'. In de afgelopen decennia is de vrijheid van het individu enorm toegenomen en zijn sociale verbanden minder hecht geworden. Door verminderde sociale cohesie en controle in vooral de grote steden zijn veel sociale problemen onzichtbaar en kunnen schrijnende situaties lang voortwoekeren. Voorbeelden zijn illegale prostitutie, mensenhandel, overbewoning en kindermishandeling.

Omgang met kernwaarden is extra lastig als meerdere (kern)waardendilemma's zich tegelijk voordoen. Een voorbeeld hiervan vinden we bij de discussie over de aanpak van de Rotterdamse interventieteams. Om de hardnekkige problemen in oude wijken aan te pakken, heeft de gemeente Rotterdam een aantal ingrijpende maatregelen genomen.

Een voorbeeld is de inzet van interventieteams, die in aandachtswijken achter de voordeur kijken en optreden. Kenmerkend voor de Rotterdamse interventieteams is dat zij zowel regels handhaven als hulp bieden. Doel van deze 'integrale' aanpak is zowel de veiligheid te vergroten als de sociale omstandigheden van bewoners te verbeteren. Naast een dilemma omtrent 'vrijheid' (mag de overheid achter de voordeur ingrijpen?) doet zich ook een ander dilemma' voor: 'vrijheid' raakt 'solidariteit' als we de vraag willen beantwoorden: in hoeverre heeft de overheid een verantwoordelijkheid of zelfs een bemoeiplicht? Dient de overheid handhavend optreden te combineren met hulpverlening? Leidt de bemoeienis of bemoeizucht van de overheid tot een afname van het gevoel van verantwoordelijkheid bij burgers zelf?





Onlangs nog werd het optreden van de interventieteams publiekelijk ter discussie gesteld in een kritisch rapport van de Rotterdamse ombudsman en een televisie-uitzending van het programma PREMtime over de interventieteams.[59] In de praktijk valt de aanpak van de interventieteams niet bij alle betrokken burgers en omwonenden in goede aarde. Op basis van 48 klachten stelde de Rotterdamse ombudsman dat interventieteams vaak intimiderend overkomen op bewoners, regels en rechtsnormen schenden en een inbreuk maken op de privacy van burgers. Waar de uitvoeringsprofessionals vragen om meer differentiatie in maatregelen en bevoegdheden om problemen op te lossen, blijkt de ombudsman het gelijkheidsbeginsel en het recht op privacy van burgers voorop te stellen.[60]

• *Initiatieven:*

De gemeentelijke interventieteams in Rotterdam blijken een leerzaam initiatief, als het gaat om het omgaan met dilemma's in de openbare ruimte. De teams leggen jaarlijks ruim 25.000 huisbezoeken af om illegale bewoning, fraude, onveiligheid en andere misstanden op te sporen. Zij kijken 'achter de voordeur', om regels te handhaven en bewoners te helpen. De huisbezoeken worden verricht met instemming van de bewoners en vinden plaats ná een melding (zoals een melding van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) of een melding van illegale bewoning). Daarbij komen ze veel misstanden tegen, zoals hennepkwekerijen, dealpanden en illegale pensions, illegale vreemdelingen. Wanneer de teams op sociale problemen stuiten, zoals schulden en drugsverslaving, verwijst het team bewoners door naar hulpverleners en andere organisaties.

In de praktijk blijkt dat veel inwoners erg blij zijn dat er eindelijk iemand zich om hun problemen bekommert.[61] Uit interviews van onderzoekers van de Universiteit van Tilburg onder uitvoerders bleek dat de reacties van bewoners op de huisbezoeken bij alle projecten overwegend positief zijn. Het aantal bewoners dat de huisbezoekers vrijwillig binnen laat, is boven verwachting hoog. "Bewoners zijn voornamelijk blij met de komst en de uitgestoken hand en schromen niet om binnen tien minuten al hun problemen op tafel te leggen. Mensen zitten te springen om hulp; er is wel eens gezegd tegen de huisbezoeker: 'Je bent mijn engel uit de hemel'."[62] De juridische discussie over de vraag of de overheid het ingrijpen achter de voordeur met voldoende waarborgen omkleedt, moet gescheiden worden van de politiek-maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van een 'bemoeizuchtige overheid'. De politiek-maatschappelijke discussie zou moeten gaan over waarom deze aanpak nodig is en of een overheid op deze manier moet en wil optreden.

De aanpak van Rotterdam past in een landelijke trend waarin gemeenten en woningcorperaties deels onder druk van de rijksoverheid steeds meer sociale taken oppakken. Deze taken zijn blijven liggen doordat de welzijnsorganisaties zijn gemarginaliseerd. Gemeenten en woning-

59 PREMtime, presentatie Prem Radhakishun, uitzending op 3 november.

60 Ombudsman van Rotterdam (2007) Baas in eigen huis "Tja, wij komen eigenlijk voor alles...Rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken.

61 Interview met E. Cornelissen, onderzoeker aan de Universiteit van Tilburg.

62 Zie ook Cornelissen, E. en T. Brandsen (2007) Handreiking 'achter de voordeur', publicatie uit het SEV-programma, Rotterdam: SEV, p. 34.

corporaties zijn in dat gat gesprongen, maar hanteren wel een andere aanpak. De maatschappelijk werkers keken vooral naar de sociale problemen en stelden de vertrouwensband met de cliënt voorop. De gemeente en woningcorporaties hebben ook andere, handhavende belangen in de omgang met bewoners. Omdat zij niet altijd over de deskundigheid beschikken om die sociale taken uit te voeren, huren zij externe deskundigen en private adviseurs in. Dat zijn vaak (oud-)medewerkers van welzijnsorganisaties die de nieuwe aanpak voorstaan.

Er is veel interesse voor de Rotterdamse gemengde aanpak, maar de meeste Nederlandse gemeenten houden de handhavende en hulpverlenende taken vooralsnog gescheiden. Zo startte Amsterdam in 2001 een huisbezoekproject in de wijk Overtoomse Veld met alleen als doel de sociaal-economische situatie van de bewoners op basis van vrijwilligheid te verbeteren.
Met de aanpak 'Sociaal Investeringsplan' bereikte Amsterdam 80 procent van de bewoners en kregen multi-probleemgezinnen gedurende langere tijd een casemanager voor het opnemen op herstellen van het contact met de instellingen.[63]

Rotterdam lijkt een vreemde eend in de bijt, maar internationaal gezien is er geen sprake van een unieke aanpak. In andere Europese grote steden bestaan interventie-aanpakken waarbij gemeenten met de vacaturebak naar de werklozen toegaan en daar het recht op een uitkering aan koppelen. In het kader van het Lissabon-akkoord hebben de Europese lidstaten zich verplicht om burgers zoveel mogelijk te activeren.[64] Bij de overgang van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij, die verschillende politieke partijen ook in Nederland voorstaan, zullen vaker dergelijke taakverschuivingen optreden.

Een tweede Rotterdams initiatief is de introductie van stadsmariniers in probleemwijken. Deze mariniers moeten de veiligheid vergroten door de samenwerking tussen instanties te verbeteren. Het blijkt dat uitvoerders gedemoraliseerd raken als ze meer problemen signaleren dan dat ze bevoegd zijn om op te lossen of wanneer ze zien dat andere instanties belangrijke opdrachten laten liggen. Wanneer handhavers telkens het onderspit delven of als mensen met problemen niet of verkeerd geholpen worden, geeft dat alle betrokkenen een slecht gevoel. In een gesprek met een Rotterdamse stadsmarinier kwam de 'schijnconsensus' tussen instanties en burgers naar voren als een van de grootste problemen. Wanneer iedereen iedereen te vriend houdt en problemen niet worden uitgesproken, kan dat op den duur ondermijnend werken. Hulpverleners gaan er te snel van uit dat iedereen het beste wil voor zijn kind. Helaas blijkt dat in de praktijk niet altijd het geval. In casusoverleg kunnen problemen en verantwoordelijkheden expliciet worden gemaakt. Het moet duidelijk zijn wie in welke situatie aan zet is. Ook ouders dienen daarbij op hun rol en verantwoordelijkheid gewezen te worden. Het voorbeeld van de Rotterdamse stadsmariniers laat zien dat meer resultaatgericht werken nodig is om echt wat aan de problemen in de wijken te doen.

63 *www.slotervaart.amterdam.nl, Het SIP (Sociaal Investerings Programma) bestaat uit een actief team van bewonersadviseurs die bij alle buurtbewoners langs gaan. Zij vragen hoe het met de bewoners gaat en kijken of zij ergens hulp bij nodig hebben.Het SIP werkt onder meer met scholen, schuldhulpverlening, sociaal raadslieden, en huisartsenpraktijken en is momenteel actief in Overtoomse Veld en de Staalmanpleinbuurt.*

64 *Lissabon-akkoord, gesloten tijdens de Europese Raad in Lissabon, maart 2000.*

Wat doet de stadsmarinier? Bericht uit Rotterdam:
De stadsmarinier is in 2001 gecreëerd in de strijd tegen overlast en criminaliteit: 'mariniers' om de lichter bewapende 'fronttroepen' te helpen bij hun taak Rotterdam veilig te maken. De stadsmariniers zijn speciale ambtenaren met een probleemwijk onder hun hoede, waarin zij de samenwerking moeten verbeteren tussen alle instanties die zich met veiligheid bezighouden: de gemeente, politie, justitie, hulpverlening, bedrijfsleven en andere instellingen. Stadsmariniers werken niet alleen aan een gebied, maar ook aan een afgebakend onderwerp (zoals de Antillianen-problematiek en de overlastgevende verslaafden). Mede dankzij de inspanningen van de stadsmariniers zijn in 2006 negen wijken van de categorie 'onveilig' naar 'veiliger' gegaan. De Veiligheidsindex, een graadmeter gebaseerd op politiecijfers en ervaringen van de bewoners, is in Rotterdam gestegen van 5,6 in 2001 naar 6,9 in 2005 en 7,2 in 2007.

Uit de analyse blijkt ook dat niet iedereen voldoende op de hoogte is van mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke participatie of die mogelijkheden weet te benutten. Voorbeelden om daar wat aan te doen, zijn laagdrempelige buurthuizen en wijkcentra, die helpen bij het doorverwijzen naar instanties. Ook zijn er allerlei voorbeelden van buddyprojecten, bijvoorbeeld studenten die vrijwilligerswerk doen bij probleemgezinnen. Een ander voorbeeld van wijknetwerken is het project "Sterke vrouwen en de Wijk". Doel van dit project is dat maatschappelijk succesvolle vrouwen in verschillende Amsterdamse wijken elkaar leren kennen en samenwerken om de kwaliteit van leven en wonen te verbeteren. Uiteindelijk blijkt het vooral ook van belang te zijn dat mensen ergens terecht kunnen en dat er een zekere duurzaamheid in relaties ontstaat, maar vaak is dat juist het probleem: de sportleider gaat na 1 jaar weer naar een andere baan, de wijkagent wordt overgeplaatst, etc. Daar waar het wel goed gaat, zie je dat mensen jarenlang betrokken zijn bij plekken, zij ondersteund worden in hun werk door professionals of hun eigen organisatie, de weg weten naar de (andere) bewoners en de instanties (zoals we ze noemen, de term zegt al alles), en er waarschijnlijk een kritische massa is van betrokken mensen.

In Amsterdam werd het draaiboek Vrede opgesteld:[65]
Het gemeentebestuur en de politie tekenen voor de opstelling van het Draaiboek Vrede. Doel: beheersing van situaties waarin spanningen in de stad oplopen. Ook burgers en maatschappelijke organisaties worden nauw betrokken bij dit draaiboek. Zij kunnen helpen de informatiestromen rond schokkende gebeurtenissen in de wijken te beheersen. Draaiboek Vrede is onlangs gebruikt om na een incident in de wijk Slotervaart de 'boel bij elkaar te houden'. In de wijk werden direct alle personen met een sociale en maatschappelijke functie bij elkaar geroepen. Door op straat en binnen hun netwerken informatie te verstrekken over de toedracht van het incident, kon worden voorkomen dat dit een eigen leven ging leiden en dat rellen in de wijk ontstonden.

65 *Gemeente Amsterdam, bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid, Bestuurlijk draaiboek Vrede. De stad betrokken en in beeld. Zie voor tekst: http://amsterdam.nl/contents/pages/7332/draaiboekvrede.pdf.*



De gemeente Zwolle heeft sinds 1992 het project 'Veiligheid op straat'.[66]
Het Veiligheid Op Straat (VOS) project in de gemeente Zwolle draagt al bijna 15 jaar bij aan een veiliger uitgaansklimaat in Zwolle. Het project is in 1992 opgezet na een periode van veel ruzie en overlast in de Zwolse binnenstad, vooral op de stapavonden en -nachten. Het betreft een gezamenlijke aanpak van gemeente, politie en horecaondernemers om de omstandigheden in de binnenstad te verbeteren en de veiligheid van bezoekers te waarborgen. Onder VOS worden inmiddels diverse projecten succesvol ingezet. Zo is er tussen de drie partijen een horecaconvenant afgesloten met concrete doelstellingen en afspraken voor onder meer het voorkomen van alcoholmisbruik, inschakeling van de politie in geval van vernielingen en geweld, actieve communicatie naar het uitgaanspubliek over de geldende regels, wapendetectie in uitgaansgelegenheden, plaatsing van camera's, anti-agressie-trainingen en een consequent handhavingsbeleid. In 2006 heeft dit project een vervolg gekregen in het VOS2-project.

Veel discussies in de openbare ruimte omtrent de kernwaarden van de rechtsstaat blijken te ontstaan doordat mensen zich ergeren zich aan een doorgeschoten assertiviteit van anderen. Zo voelen ambulancepersoneel, politieagenten en baliemedewerkers zich regelmatig agressief bejegend of hebben moeite met gezagsuitoefening tegenover assertieve burgers en omstanders die een gebrek aan respect tonen of zelfs geweld gebruiken. Omgekeerd ergeren burgers zich ook aan overheidsfunctionarissen die zich niet aan de regels houden, bijvoorbeeld door te parkeren waar anderen dat ook niet mogen, zonder legitieme reden. Alle functionarissen moeten zich er van bewust zijn dat ze met hun optreden - ook met het nalaten ervan - bijdragen aan het beeld van een geloofwaardige dan wel ongeloofwaardige overheid. Daarnaast is het van belang dat verkeerd voorbeeldgedrag van assertieve burgers of van overheidsfunctionarissen die regels ontduiken, wordt aangepakt.

Juist op wijkniveau zijn er veel mogelijkheden en eigen initiatieven om burgers te betrekken bij hun omgeving. Vaak gaat het om het stimuleren van vormen van eigen verantwoordelijkheid en actief burgerschap in wijkgerichte aanpakken. Voorbeelden zijn het samen de wijk schoon maken en opknappen ('Opzoomeren'), werk- en taakstraffen in de buurt, de inzet van buurtvaders en het meebeslissen van bewoners over het wijkbudget van de politie.

2.4 Domein 'media'

Inleiding
De media vervullen een sleutelrol in de democratische rechtsstaat, omdat ze grote invloed hebben op de mogelijkheden die burgers hebben om kennis te nemen van allerlei zaken. Ook stellen ze personen en groeperingen in staat om actief deel te nemen aan het produceren van kennis en meningen. Media zijn daarmee onmisbaar voor het verwezenlijken van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering.

66 *Het VOS-project. www.zwolle.nl*

Door de snelle ontwikkelingen in de media en vooral op het internet zijn de mogelijkheden om informatie te verkrijgen en te verspreiden sterk toegenomen. Daarnaast zijn geheel nieuwe mogelijkheden ontstaan om zelf actief aan de productie van kennis en meningen deel te nemen, zowel met teksten als met geluid en beelden. Het is daardoor ook eenvoudiger geworden om op afstand en zelfs over landsgrenzen heen contacten te leggen met gelijkgestemden. Voor internet komt daar nog bij dat de anonimiteit op het internet de mogelijkheid biedt om discriminatie te ontlopen: niemand hoeft op internet immers te merken of je vrouw, allochtoon, gehandicapt, bejaard of lelijk bent. Met het oog op de betekenis van de kernwaarden 'vrijheid' en 'gelijkwaardigheid' vallen deze ontwikkelingen toe te juichen.
De media zijn tegelijkertijd motor en schouwtoneel van maatschappelijke ontwikkelingen en trends, die door de mediaverspreiding snel in alle uithoeken van de samenleving bekend worden en navolging krijgen. Het is vooral daardoor dat de ontwikkelingen in de media (oud en nieuw) veel aanleiding geven tot maatschappelijke discussies die gerelateerd zijn aan kernwaarden van de rechtsstaat, bijvoorbeeld naar aanleiding van beledigende uitlatingen, het aanzetten tot ongewenst gedrag, schade door geruchten en *hypes*, pesterijen met gebruik van het internet, of het tonen of propageren van geweld.

• *Dilemma's:*
Een vrije en gelijke toegang van mensen en meningen tot zowel consumptie als productie van berichten in de media is van grote waarde voor de democratische rechtsstaat. Juist in een democratische rechtsstaat is het uitgangspunt dat mensen tegen een stootje moeten kunnen en dat zij zelf bij machte zijn om uitingen die ze niet waarderen, te vermijden. Toch blijkt dat in de praktijk ingewikkelder te liggen. Niet alle mensen vinden het aangenaam om geconfronteerd te worden met andere, voor hen tot dan toe niet vertrouwde werelden en (sub)culturen. Andere culturen zijn er altijd geweest, maar leidden vroeger een meer gescheiden en soms ook verborgen bestaan. Problematisch wordt het als in de media normoverschrijdend gedrag niet meer gecorrigeerd wordt. Dan kunnen mensen het gevoel krijgen dat hun normen en waarden worden aangetast.

Vooral de anonimiteit van internet kan een vrijbrief zijn om normoverschrijdend gedrag te vertonen. Hetzelfde lijkt te gelden voor de toegenomen concurrentie tussen de traditionele media. Men overschreeuwt elkaar om aandacht van de 'klanten', waardoor feiten en meningen onvoldoende uit elkaar worden gehouden, waarheidsvinding niet zonder meer het hoogste goed is en in toenemende mate tijd en geld ontbreken voor goede research. De druk van commercialisering zet hier en daar de ambachtelijke professionaliteit van de journalist onder druk. Zeker als die moet 'concurreren' met *'bloggers'* die zich niets van journalistieke codes aantrekken, kan al snel de neiging ontstaan die codes maar even te vergeten. Hierdoor kunnen de vrijheid en (gelijk)waardigheid van zowel de consumenten van de media als de 'besprokenen' of 'getoonden' in het gedrang komen.

De media spelen ook een belangrijke rol bij het 'vertalen' van complexe informatie. Met behulp van 'frames' (in het Nederlands te vertalen als: interpretatiekaders) beïnvloeden journalisten,





presentatoren, columnisten, etc. de wijze waarop bepaalde nieuwsfeiten of discussies worden geïnterpreteerd en beleefd door mensen in onze samenleving. Deze 'framing' richt zich niet alleen op de inhoud van boodschappen, maar ook op de toon ervan. Het gaat dan om het benadrukken van emotie of verantwoordelijkheid, eenheid of juist uitsluiting.[67] Vooral bij maatschappelijke problemen waarachter kernwaardendilemma's schuil gaan, kan een verkeerde 'toonzetting' leiden tot ontkenning of juist escalatie van problemen met alle gevolgen van dien. Dit is vooral een risico bij de traditionele media, hetgeen versterkt wordt door de toenemende commercialisering.

Bij 'nieuwe media' speelt dit ook, omdat mensen daar juist zelf bezig zijn om zaken te *framen*. Voorbeelden zijn *weblogs*, discussiefora, *chatrooms* en Wikipedia. Deze media werken corrigerend, omdat de individuele burger vrijelijk zijn eigen frame kan kiezen. Vooral bij de zogenaamde *'digital natives'* - jongeren die zijn opgegroeid met computers, mobiele telefoons en internet - blijkt de invloed van de traditionele media op de wijze waarop zij zaken interpreteren veel minder sterk te zijn.

Niet alleen journalisten, maar ook boodschappers van organisaties *framen* hun berichten, op zoek naar adequate berichtgeving. Bij deze domeinanalyse gaat het evenwel om bewustzijn bij de media over hun rol bij het belichten van kernwaarden en de dilemma's én initiatieven. Actuele (kern)waardendilemma's lijken vooral te liggen op het raakvlak van de 'vrijheid van meningsuiting' versus 'solidariteit' en 'vrijheid van meningsuiting' versus 'gelijkwaardigheid'. Een eerste dilemma is het dilemma van persvrijheid versus bescherming van mensen tegen zichzelf en tegen elkaar. Een voorbeeld hiervan is de maatschappelijke en politieke discussie over de toelaatbaarheid van tv-programma's die de morele grenzen (dreigen te) overschrijden, naar aanleiding van het programma 'De Gouden Kooi'. Vragen hierbij zijn: wanneer zijn tv-programma's alleen smakeloos, maar vallen ze nog binnen de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid en wanneer worden die grenzen overschreden?

'De Gouden Kooi': grenzen in zicht?

Een tv-programma als De Gouden Kooi lijkt pesten, haat en vernedering als middel om doelen te bereiken toe te juichen, terwijl het programma op een zodanig tijdstip wordt uitgezonden dat jonge mensen en kinderen ernaar kunnen kijken. Staan we toe dat mensen zo met elkaar omgaan, zet het programma aan tot ontoelaatbaar gedrag, bijvoorbeeld onder jongeren?

In dergelijke maatschappelijke debatten zijn verschillende soorten reacties van burgers te zien. Sommige mensen reageren er laconiek op, anderen wijzen naar de overheid als verantwoordelijke om grenzen te stellen, weer anderen zouden zelf iets willen ondernemen, maar hen ontbreekt het aan middelen om grenzen te stellen. Ook de overheid of de politiek hebben verschillende manieren om te reageren. De overheid kan ervoor kiezen terughoudend te zijn, omdat ambtenaren, bestuurders en politici niet gaan over de creatieve inhoud van televisie. De overheid kan proberen grenzen te stellen aan ontwikkelingen die evident verkeerd zijn. Of de overheid kan proberen een klimaat te creëren waarin mensen - al dan niet in georganiseerd verband - verantwoordelijkheid durven nemen en leiderschap kunnen tonen.

Uiteindelijk blijkt vooral de maatschappelijke normstelling hier effectief te zijn geweest. Supermarktketen Albert Heijn stopte op advies van zijn reclamebureau met adverteren in het programma omdat zij zich niet meer wilden associëren met het gedrag dat in het programma te zien was. Het zou de keten een verkeerd imago geven. Er volgden meer grote bedrijven.... Vervolgens verhuisde het programma naar een andere zender en de inhoud van het programma werd aangepast.

Een ander voorbeeld op internet is 'Second Life'. Mensen kunnen hier naar hun eigen wens een *'avatar'* creëren en zo deelnemen aan het leven in deze virtuele wereld. Deze virtuele wereld lijkt echter steeds meer op de 'gewone' wereld met alle positieve en negatieve zaken die zich daarin voordoen. Enerzijds biedt dit programma mogelijkheden om bijvoorbeeld de directe participatie van burgers bij overheidsbeleid te verbeteren. Burgers kunnen virtueel betrokken worden bij planvorming van de overheid als een soort proeftuin voor de toetsing van beleid. Anderzijds doen zich in deze virtuele wereld ontwikkelingen voor die in de 'gewone' wereld niet getolereerd worden zoals *stalken*, discrimineren en oplichten. De maatschappelijke en politieke discussie richt zich nu op de vraag hoe hiermee om te gaan. Is bijvoorbeeld sexueel contact tussen een volwassen avatar en een kind-avatar in Second Life iets waartegen politie en justitie moeten optreden? Bijvoorbeeld omdat het een verkeerd uitstralingseffect naar de gewone wereld en de 'gewone' rechtsstaat kan hebben, waar we het kinderporno en pedofilie noemen. Of omdat steeds vaker blijkt dat conflicten die in een digitale omgeving ontstaan, in de echte wereld worden uitgevochten. En mogen overheden wel virtuele kantoren openen in Second Life, waar stalking en pornografie vrij spel hebben?[68]

Een tweede dilemma is dat tussen de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Via radio, televisie en internet is het mogelijk allerlei typen programma's, berichten, films, cartoons, columns breed te verspreiden. De inhoud en vormgeving hiervan kunnen ertoe leiden dat bepaalde groepen mensen zich beledigd voelen en aangetast in hun vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. In 2004 deed dit zich bijvoorbeeld voor bij de film 'Submission' van Theo van Gogh en Ayaan Hirsi Ali, en deze discussie herhaalt zich bij het aangekondigde voornemen van Geert Wilders om een film te laten maken en uit te zenden op televisie over zijn kritiek op de Koran.[69] Een ander voorbeeld hiervan is het feit dat het Meldpunt

67 *Onder meer toegelicht in Gabriel, Yiannis (2001). Storytelling in Organizations. Facts, Fictions, and Fantasies. New York: Oxford University Press.*

68 *'Second Life of second bubble?', PM, nr. 7, 12 april 2007 en 'Foute avatar', Intermediair, nr. 2, 11 januari 2007. Zie voor een verkenning van deze nog goeddeels onbekende problematieken het recente boek van Jacob van Kokswijk: Digital Ego, Social and Legal Aspects of Virtual Identity, waaruit blijkt dat er inzake juridische kwesties als bijvoorbeeld soevereiniteit, identiteit, vrijheid en verantwoordelijkheid nog het nodige te experimenteren en te bediscussiëren valt.*

69 *NRC Handelsblad 28 november 2007, 'Kabinet bezorgd over plan Wilders voor Koranfilm' en ook NRC Handelsblad 19 januari 2008, 'Geen paniek' over film die niemand heeft gezien'.*

Discriminatie Internet aangaf dat in 2006 het aantal discriminerende uitlatingen op internet met bijna een kwart was gestegen ten opzichte van 2005. Opvallend waren het hoge aantal discriminerende uitspraken tegen moslims en de verdubbeling van het aantal antihomo-uitlatingen.[70]

Een laatste dilemma dat met regelmaat in discussie is, is de vraag in hoeverre de ontwikkelingen op internet de persoonlijke levenssfeer aantasten en de privacy bedreigen, afgezet tegen het belang van openbaarheid van informatie. Door de ontwikkelingen op internet zouden zowel de oude als de nieuwe media meer gericht zijn op *hypes* en vaker berichten over privé-kwesties van bijvoorbeeld politici en bekende Nederlanders dan voorheen.[71] Daarnaast plaatsen veel mensen en vooral jongeren door deelname aan Hyves en door het *chatten* via MSN veel gegevens over zichzelf op internet (via zogenaamde profielen) zonder dat ze in de gaten hebben dat andere mensen daar misbruik van zouden kunnen maken. Er zijn inmiddels al gerechtelijke veroordelingen geweest van mensen die kinderen en jongeren gechanteerd hebben met beelden van *webcams*. En ook blijkt steeds vaker dat mensen 'achtervolgd' kunnen blijven worden door persoonlijke informatie over zichzelf of over hun activiteiten die op internet bewaard blijft. Een voorbeeld hiervan is het 'googlen' van sollicitanten op internet door personeelsfunctionarissen.

Opvallend genoeg zijn er op dit moment weinig mogelijkheden voor mensen om beschermd te worden tegen misbruik van informatie via zowel de traditionele media als het internet, bijvoorbeeld wanneer onware geruchten over hen verspreid worden of als zij onterecht van iets beschuldigd worden. Tegelijkertijd blijken internet en sms veel meer dan radio en televisie juist mogelijkheden te bieden om bijvoorbeeld door het verspreiden van persoonlijke gegevens verdachten van misdaden op te sporen of mensen te vinden die vermist waren.

SMS kan helpen bij opsporing: Politie stuurt sms'jes voor Opsporing Verzocht

(Novum) - De politie roept dinsdag met sms'jes mogelijke getuigen van een misdrijf in Ede op om te kijken naar het televisieprogramma Opsporing Verzocht. Het is de eerste keer dat de politie de sms inzet om mensen naar de reconstructie van een misdrijf in het televisieprogramma te laten kijken.

De politie maakt wel al langer gebruik van de sms om mensen te attenderen op een misdrijf of om getuigen op te sporen. In de zogeheten sms-alerts worden burgers bijvoorbeeld bericht over een vermist kind of een inbreker in hun wijk. In het verleden zette de politie ook sms'jes in bij het waarschuwen voor kinderlokkers of om potentiële getuigen van een moord aan te sporen zich te melden.[72]

70 De Volkskrant 16 juli 2007, ' Meer discriminatie op internet'.

71 NRC Handelsblad 28 november 2007, 'Nieuwe media beperken privé-domein' en eerder (2003 en 2007) in diverse media.

72 http://www.actueel.nl/177223/Politie_stuurt_sms'jes_voor_Opsporing_Verzocht.

• *Initiatieven:*

In de praktijk blijken diverse ontwikkelingen gaande om uitwassen tegen te gaan, zowel bij de traditionele als bij de nieuwe media. Dan blijkt het vaak juist niet de overheid te zijn die optreedt. Bij het hiervoor genoemde voorbeeld van het programma 'De Gouden Kooi' riepen uiteindelijk de maatschappij en de commercie een halt toe aan onwenselijk gedrag en het uitlokken daarvan in het programma. Ook op internet blijkt steeds meer sprake te zijn van vormen van zelfregulering, bijvoorbeeld door de beheerders van en deelnemers aan *chatsites*. Er is ook meer aandacht voor het leren omgaan met - met name - 'nieuwe media', bijvoorbeeld door ouders te leren wat zij kunnen doen om hun kinderen te begeleiden bij het gebruik van internet en MSN of door jongeren zelf te leren hiermee op een veilige wijze om te gaan.[73] Een creatieve invulling hiervan is de interactieve theatervoorstelling van het 'Try Out-theater' die leerlingen bewuster maakt van de gevolgen van 'digi-pesten'.[74]

Voor het vertrouwen in de rechtsstaat is het vooral van belang dat het recht door de instituties van de rechtsstaat evenzeer wordt gehandhaafd op internet als daarbuiten, bijvoorbeeld als het internet gebruikt wordt voor illegale handel, voor discriminerende uitingen, voor het aanzetten tot geweld of voor smaad of laster. Wat off-line geldt kan niet zonder gevolgen blijven voor de 'on-line' wereld. Vanwege het uiterst openbare karakter van veel internetuitingen en de uitstraling die het daardoor kan hebben op anderen, vergt dit misschien zelfs een krachtdadiger aanpak dan het tegengaan van vergelijkbare vergrijpen in de 'gewone' wereld. In de praktijk zal nog moeten blijken hoe de instituties hiermee omgaan, omdat de virtuele wereld juridisch gezien nog verder verkend en uitgewerkt moet worden.[75]

73 Onder meer www.mijnkindonline.nl, gemaakt in opdracht van Ouders Online.

74 NRC Handelsblad 15 december 2007: 'Pesten op het podium'.

75 Bijvoorbeeld het oordeel van de rechter over de arrestatie van een jongen die in het virtuele 'Habbo hotel' voor tienduizend euro aan meubels had gestolen van andere virtuele hotelbewoners.



HOOFDSTUK 3

DE RECHTSSTAAT MAKEN WE SAMEN: LESSEN EN AANBEVELINGEN

Aan de commissie is gevraagd advies uit te brengen over het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat. De commissie heeft onder ogen gezien dat begrip van en draagvlak voor de rechtsstaat niet vanzelf spreken en dat de steun ervoor soms eerder lijkt af te nemen dan te groeien. Zij gaat ervan uit dat afnemende steun niet hersteld zal worden door vanuit 'Den Haag' alleen folders over kernwaarden te verspreiden. Een actieve aanpak van kennisoverdracht is wezenlijk van belang, maar het is naar het oordeel van de commissie zeker niet het enige wat moet gebeuren. Uit haar rondgang langs drie domeinen in de samenleving - opvoeding, onderwijs en sport, openbare ruimte en media - maakt de commissie op dat niet alleen de overheid aangesproken kan worden op haar verantwoordelijkheden; de vele initiatieven in het land maken duidelijk hoezeer de aanwezige energie in het land vraagt om ondersteuning, begeleiding, stimulans en onderzoek.
Met drie lessen en tien aanbevelingen biedt de commissie de bewindslieden van Justitie en BZK - en nadrukkelijk ook andere partijen - een perspectief voor duurzaam uitdragen en overdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat.

Drie lessen

De commissie trekt drie algemene en strategische lessen voor het uitdragen en overdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat. Deze lessen zijn volgens de commissie wezenlijk voor het formuleren van een beleidskader zoals in de opdracht aan de commissie is beoogd.
Zo'n - strategisch - beleidskader is wezenlijk, maar gezien de urgentie van de opdracht het vertrouwen in de rechtsstaat te versterken is er ook meer gerichte actie nodig - en mogelijk. Daartoe formuleert de commissie tien aanbevelingen.

Les 1: Ook burgerschap is een ambt.

Burgers maken deel uit van de rechtsstaat: uitdragen van kernwaarden is geen zaak van officiële instituties alleen.

Voor een duurzaam vertrouwen in de rechtsstaat zijn instituties zoals de politie, het openbaar ministerie, het openbaar bestuur en de rechters van het allergrootste belang. Zij geven de rechtsstaat het meest zichtbaar vorm en hebben een bijzondere verantwoordelijkheid voor het behoud van de rechtsstaat. Daar waar deze instituties falen in hun verantwoordelijkheid wordt het gezag van de rechtsstaat aangetast. Het goed functioneren van deze instituties dient daarom gewaarborgd te zijn. Waar nodig en mogelijk moet hun functioneren verder versterkt worden. Hier ligt een belangrijke taak van de overheid. Maar dat is niet het volledige verhaal van de rechtsstaat.

Een duurzaam draagvlak voor de rechtsstaat ontstaat niet alleen door adequaat functioneren van de instituties. Uit de analyse van de drie maatschappelijke domeinen en de gesprekken die de commissie gevoerd heeft, blijkt dat er op allerlei plekken heel veel gebeurt aan overdracht en levend houden van de kernwaarden van de rechtsstaat.
Vaak is de betrokkenheid van burgers bij het werk van de formele instituties wezenlijk voor duurzaam succes. Dat valt niet altijd meteen op, omdat het meestal niet gebeurt in de taal van de rechtsstaat. In het spraakgebruik van de ambtenaren van het interventieteam, de coördinator van de sportveldjes, de mensen in het onderwijs en de beheerder van het meldpunt tegen discriminatie op internet komen de officiële rechtstatelijke termen nauwelijks voor. Toch zijn velen van hen midden in de samenleving dagelijks bezig met het uitdragen, overdragen en interpreteren van de kernwaarden van de rechtsstaat. Je zou hen 'de vertalers' van de rechtsstaat kunnen noemen.

Het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat is dus zeker niet een zaak van de overheid alleen. Integendeel: juist in die dagelijkse praktijken ligt een belangrijke sleutel en een belangrijke kans voor het vergroten van het vertrouwen in de rechtsstaat. Juist dáár kan en moet de communicatie over de kernwaarden van de rechtsstaat worden versterkt. De commissie vindt het daarom van het grootste belang om in de strategie voor het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat de rol en verantwoordelijkheid van individuele burgers en van maatschappelijke organisaties uitdrukkelijk te erkennen en daarop actief in te spelen.

Les 2: Kies slimme combinaties van kernwaardenoverdracht, let op context en volgorde.

Overdracht van kernwaarden gebeurt op uiteenlopende manieren.

De beschrijvingen van de drie domeinen maken duidelijk dat drie typen strategieën worden gebruikt voor het uitdragen en overdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat:[76]

1. *Voorbeeldgedrag*
   Overheidsfunctionarissen en andere beeldbepalende publieke personen maken kernwaarden zichtbaar in hun dagelijks optreden. Deze strategie kan ook bijdragen aan het verbeteren van de geloofwaardigheid van de functionarissen van de instituties van de rechtsstaat.
2. *Kennisverspreiding*
   Voorlichting en informatieoverdracht kunnen helpen bij het uitleggen van de waarden en werking van de rechtsstaat. Deze strategie kan kennis over en inzicht in kernwaarden bij burgers verbeteren.
3. *Zelf ervaren*
   Deelnemen aan en het van dichtbij in werking zien van de rechtsstaat kunnen helpen bij het leren hanteren en navoelbaar maken van (kern)waardendilemma's. Een vorm van zelf ervaren is ook om incidenten en dilemma's die zich in de praktijk voordoen, expliciet en systematisch te leren bespreken. Deze strategie kan de betrokkenheid van burgers bij de rechtsstaat vergroten en leidt tot meer begrip voor de waarden en werking van de rechtsstaat.

76 *Deze strategieën zijn ontleend aan een expert meeting onder leiding van W.J. Witteveen.*

Voor een effectieve overdracht van kernwaarden (of rechtsstaatcommunicatie) is het belangrijk dat afhankelijk van het soort kernwaardendilemma's die zich voordoen een passende strategie gekozen wordt of juist een combinatie van verschillende strategieën. Daarbij geldt dat de strategieën één en drie meestal een voorwaarde blijken te zijn voor de effectiviteit van de tweede strategie. Met andere woorden: wie in de praktijk goede voorbeelden ziet en de waarden en werking van de rechtsstaat zelf heeft ervaren, staat open voor kennisoverdracht.

Les 3: Bezint eer ge begint en vertrouw op de kracht van burgers en uitvoerders.

Overheidsbeleid hindert soms meer dan dat het helpt.

Terecht beklemtoont ook dit kabinet hoe belangrijk het is dat mensen in de samenleving zelf verantwoordelijkheid nemen. Zie de beschrijvingen in het vorige hoofdstuk). Het valt op, dat juist degenen die hun verantwoordelijkheid heel serieus nemen, nogal eens aangeven dat zij daarin veeleer worden belemmerd dan gesteund door overheidsbeleid. Het is vooral hinderlijk als telkens nieuwe initiatieven worden bedacht voor al bekende problemen. Waarom niet beginnen met analyseren: is er wel iets mis met de bestaande praktijk? Soms lijkt meer geduld nodig en ook een wat langere adem om soms al lang lopende initiatieven echt kans te geven. Laat de overheid zich eerst kritisch afvragen waarom een geheel vernieuwde aanpak verbetering zou brengen, voordat zij die aanpak invoert. Teveel beleidsverandering en het stapelen van maatregelen werkt soms averechts op resultaten en motivatie. Soms valt een beleidsterrein opeens onder een ander departement zonder dat daarvan de consequenties voor het uitvoerende niveau altijd goed worden doordacht. Het gevaar is dat kennis en ervaring die zijn opgedaan, verloren gaat wanneer onder een vorige kabinetsperiode opgebouwde organisaties en netwerken onvoldoende aansluiten bij de nieuwe indeling.
Zo is in de sfeer van de verbetering van veiligheid in het publieke domein veel geïnvesteerd in samenwerking op gebied van de jeugdzorg, politie en justitie. Het is de vraag of de daar opgebouwde netwerken en ervaring automatisch meegenomen worden in de nieuwe aanpak van de 'krachtwijken'.[77]

Inzichten, ervaringen en oplossingen in het land moeten gezien worden en versterkt, maar soms ook vooral met rust gelaten. Wanneer de overheid zich dit onvoldoende realiseert, laat zij zien niet te beseffen dat ook in de praktijk veel mensen bezig zijn met de onderwerpen die politiek aan de orde zijn. Miskend wordt dan ook dat die mensen in het land zich vaak voor knap lastige opgaven zien gesteld maar dat ze ook zonder hulp wel van hun eigen ervaringen en fouten leren. Initiatief van buitenaf, hoe goed bedoeld ook, verstoort vaak die processen en heeft bovendien een onzeker resultaat. Dit inzicht is niet nieuw en het geldt op veel meer terreinen, maar de commissie werd er in de gesprekken die ze gevoerd heeft telkens weer indringend mee geconfronteerd. Opgelegde stelselwijzigingen, kengetallen, wisselende geldpotjes en succescriteria, impulsen, evaluaties, actieplannen, taskforces, procesbeschrijvingen en protocollen: mensen in de praktijk worden er soms niet goed van. En het is ook de vraag of de resultaten er beter van worden. De suggestie van 'maakbaarheid' die hiervan uitgaat - alsof het over een 'koekjesfabriek' gaat - vinden degenen die ermee te maken krijgen vaak

77 *Minister Vogelaar, Actieplan Krachtwijken, november 2007 en VROM november 2007. Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort! http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w1009.*



onverdraaglijk. Het gebrek aan vertrouwen dat uit alle controlesystemen blijkt, is soms ronduit beledigend. Vaak worden ook vruchtbare vormen van variatie en 'lokale eigenwijsheid' al te snel als probleem gezien, terwijl ze juist kunnen bijdragen aan de oplossing.

Tien aanbevelingen

De domeinbeschrijvingen in hoofdstuk 2 laten zien dat het uit- en overdragen van kernwaarden alleen zinvol en geloofwaardig is als activiteiten zijn ingebed in een bredere aanpak om maatschappelijk draagvlak voor en vertrouwen in de rechtsstaat te versterken. Met dat doel voor ogen heeft de commissie, in aanvulling op de hiervoor genoemde lessen, tien aanbevelingen geformuleerd. De commissie heeft er niet voor gekozen om met één groot 'masterplan voor rechtsstaatcommunicatie' te komen. Het is verstandiger te investeren in en te experimenteren met een samenhangende serie van gerichte en concrete initiatieven.
De commissie richt zich daarbij steeds tot een specifieke groep of categorie. Wie pakt de handschoen op?

Aanbeveling 1: Geef consequent het goede voorbeeld

Dit is een aanbeveling aan alle publieke en andere gezagsdragers.
Dit is de eerste aanbeveling, omdat alle pogingen om waarden uit te dragen vergeefs zullen blijven of zelfs in hun tegendeel kunnen verkeren, als hieraan niet is voldaan. Consequent voorbeeldgedrag geldt in het bijzonder voor alle publieke gezagsdragers - politici, ambtenaren, politieagenten, rechters - maar ook voor anderen die een openbare en gezaghebbende rol vervullen, zoals (hoog)leraren, scheidsrechters, programmamakers bij de publieke omroep enzovoorts. Zij behoren zich in woorden en daden naar de door henzelf uitgedragen normen te gedragen, zeker als zij in functie zijn, maar ook daarbuiten. Doen zij dat niet, dan kunnen zij zelf niet geloofwaardig functioneren en ondergraven zij het vertrouwen in het gezag van de instituties van de rechtsstaat.

De commissie heeft bepaald niet het idee dat tegen dit uitgangspunt op grote schaal gezondigd wordt, maar constateert wel dat elke situatie waarin het mis gaat of waarin zelfs maar de schijn daarvan wordt gewekt (en niet adequaat wordt gecorrigeerd), een enorm effect heeft op de publieke beeldvorming. Bouwen aan vertrouwen in de rechtsstaat wordt dan een soort 'Echternach-processie' (twee stappen vooruit, een stap terug). Professionele gezagsdragers horen zich daarvan bewust te zijn. Een bestuurder of politicus moet dus geen twijfel laten bestaan over de vraag of een rechterlijke uitspraak zal worden opgevolgd. Een officier van Justitie behoort bandopnamen te vernietigen als hij daar wettelijk toe verplicht is. Een gemeente hoort geen geld te verdienen met dubieuze belastingconstructies via het buitenland. Bestuurders van dienstauto's moeten zich in alle omstandigheden net zo aan de verkeersregels houden als ieder ander. Een politieagent of een rechter hoort ook in zijn vrije tijd niet te hard te rijden. Een belastinginspecteur hoort zijn huis niet 'zwart' te laten opknappen. Kamerleden en ministers horen elkaar niet uit te schelden of in het debat 'op de man' te spelen. Wie van burgers wat verwacht, mag zelf geen terechte verwachtingen beschamen.

Dit zijn allemaal evidente voorbeelden, ook al zijn ze vooral ontleend aan de praktijk van de afgelopen jaren. Lastiger, maar niet minder belangrijk, is de negatieve beeldvorming over aspecten van de rechtsstaat die politici - vaak in samenspel met de media - veroorzaken. Als politici en hoge ambtenaren steeds in negatieve termen spreken over regels en ambtenaren, hebben degenen die op straat en aan het loket het openbaar gezag vertegenwoordigen daar last van. Een zekere vorm van trots zijn op en eerherstel voor de 'publieke dienst' zou niet misstaan. In gesprekken die de commissie heeft gevoerd, kwam dit punt opvallend vaak naar voren. Het gedrag van mensen die in de schijnwerpers opereren, heeft een groot en direct effect op beelden en opvattingen van anderen en op discussies over normen en waarden in allerlei praktijksituaties. Elke winst die op dit punt geboekt kan worden, is daarom meegenomen. Binnen publieke organisaties moeten mensen elkaar hierop durven aanspreken. Eventuele twijfelgevallen moet je openlijk met elkaar kunnen bespreken.

Aanbeveling 2: Geef meer ruimte en meer tijd aan de praktijk

Dit is in de eerste plaats een aanbeveling aan (vooral nationale) politici en hun beleidsambtenaren, maar ook aan alle publieke managers en toezichtinstanties en - als afgeleide daarvan - ook aan de media.

De commissie heeft de indruk gekregen dat een gebrek aan geduld en vertrouwen één van de grootste hinderpalen is voor het 'oefenen met de rechtsstaat' in allerlei maatschappelijke situaties. Ons land is vol mensen en organisaties (zowel publieke of semi-publieke als private) die in hun beroepsrol of vrijwillig allerlei initiatieven ontplooien om problemen zelf op te lossen, zelf normen te stellen en te handhaven. Daarbij komen zij volop waardendilemma's tegen, die ze met elkaar bespreken en waar ze vaak gezamenlijk een oplossing voor vinden.

De commissie vindt het belangrijk dat we ons meer bewust zijn van het feit dat het behoud van de rechtsstaat niet alleen een zaak van de overheid is. Een beleidskader gericht op communicatie over de waarden van de rechtsstaat zou daarmee expliciet rekening moeten houden.
De politieke en de centrale organen van de overheid zouden meer moeten vertrouwen op het feit dat uitvoerende diensten en partijen in de samenleving, zoals leraren, jongerenwerkers, religieuze leiders en sportcoaches, zeer goed in staat zijn om kernwaarden uit te dragen en om te gaan met (kern)waardendilemma's. Het is essentieel dat zij dit vertrouwen ook laten zien. Dat kunnen ze doen door meer ruimte te geven en vooral ook door meer tijd te gunnen.

De rol van de politiek, van de centrale beleidsorganen en van de bestuurders is hier vaak niet in de eerste plaats sturend en normerend, maar veeleer richtinggevend en beschermend. Het is dus belangrijk om anderen (soms letterlijk) aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Daarbij komt het aan op het waarborgen van continuïteit, het wegnemen van belemmeringen en het bewaken van essentiële randvoorwaarden. Belangstelling tonen en ruchtbaarheid geven aan goed werkende voorbeelden is hierbij essentieel. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, en er zullen dus nieuwe visies op leren en verantwoorden moeten komen.
Deze aanbeveling vraagt vooral bij de politiek en de media om zelfbeheersing en geduld: wacht bijvoorbeeld na incidenten of fouten af met welke initiatieven de betrokkenen en hun

organisaties zelf komen. Het zou ook goed zijn om succesrijke aanpakken niet gelijk over het hele land te willen uitsmeren en dan binnen één kabinetsperiode daarvan ook nog meetbare en definitieve resultaten te willen zien.

Aanbeveling 3: Creëer meer gelegenheden voor het tonen van publiek leiderschap

Deze aanbeveling is gericht tot mensen die een publieke rol (kunnen) spelen vanuit de instituties van de rechtsstaat en tot degenen die beslissen over de middelen waarover zij beschikken.

Persoonlijke verantwoordelijkheid en leiderschap van ambtsdragers spelen een grote rol bij het bevorderen van vertrouwen in de overheid en bij het gezaghebbend en geloofwaardig uitdragen van kernwaarden. Een rechter die ter zitting en in zijn uitspraken persoonlijk leiderschap toont en integriteit betracht en uitstraalt, kan bij burgers het vertrouwen in de rechterlijke macht, als één van de representanten van de rechtsstaat, vergroten. Als rechters meer zaken schriftelijk gaan afdoen, zoals bij sommige kantonrechters het geval lijkt te zijn, dan valt een belangrijke wisselwerking tussen rechter en rechtzoekende ineens weg. Het (op zich te waarderen) streven naar grotere doelmatigheid en controleerbaarheid heeft zo op veel plaatsen - en op plaatsen waar de rechtsstaat het eigenlijk niet kan hebben - een aanzienlijke verarming van de rechtsstaatcommunicatie veroorzaakt. De blinddoek van vrouwe Justitia mag geen alibi zijn om elkaar zo af en toe eens recht in de ogen te kijken.

De rechtsstaat vraagt om het aangaan van relaties tussen degenen die de waarden van de rechtsstaat dienen en de burgers die er deel van uitmaken. Inhoudsvolle contacten van burgers (het woord klant zou in dit verband verboden moeten worden) met vertegenwoordigers van de formele instituties van de rechtsstaat bieden naar het inzicht van de commissie belangrijke kansen voor het tegengaan van 'rechtsvervreemding' en voor het bevorderen van een actief vertrouwen in de rechtsstaat. Het is zeer de vraag of de maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van het verminderen van dergelijke contacten, ooit voldoende zijn meegewogen in de besluitvorming. Prestatiecontracten mogen niet leiden tot het verschralen van op resultaat gerichte contacten op plaatsen waar die contacten wezenlijk zijn voor de kwaliteit van de rechtshandhaving. De commissie pleit voor een onderzoek naar deze maatschappelijke kosten, waaruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken.

De rechtsstaat mag iets kosten. Effectiviteit en efficiëntie zijn niet de enige criteria om de kwaliteit van de rechtsstaat te bepalen. De commissie roept de regering op om op dit punt uiterst zorgvuldig om te gaan met de instituties van de rechtsstaat. Soms worden deze instituties tegenwoordig teveel behandeld als om het even welke organisatie. *Benchmarks* en andere middelen uit de 'gereedschapskist' van New Public Management worden ingezet om de transparantie en prestaties van deze organisaties verder op te voeren. Daar waar dat streven bijdraagt aan een effectief en efficiënt functioneren van de rechtsstaat is daar natuurlijk niets mis mee. Het is zeker niet zo dat alles vanzelf wel goed gaat. Maar soms leidt een overmatige nadruk op doelmatigheid tot matige aandacht voor de échte doelen. Rechters die omwille van in kengetallen gemeten prestaties liever afzien van een oproep aan partijen om ter zitting te



verschijnen, spannen het paard achter de wagen van de rechtsstaat. Burgers mogen nooit de indruk krijgen dat zaken alleen worden afgehandeld in het lokkende perspectief van een te halen doelstelling in een managementcontract.

Aanbeveling 4: Ruimte voor het leren van fouten.

Deze aanbeveling is gericht tot de overheid en de politiek.

Overal en dus ook bij de instituties van de rechtsstaat worden fouten gemaakt. Dat is soms onvermijdelijk. Het hoeft op zichzelf niet erg te zijn, als die fouten maar zo snel mogelijk en publiek herkenbaar worden hersteld, en als men er lering uit trekt. Een goed voorbeeld is het opnieuw behandelen van zaken bij de rechtbank in Den Bosch, toen bleek dat een van de behandelende rechters nog niet beëdigd was als rechter.[78] Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen leren, is dat degenen die fouten gemaakt hebben, de ruimte krijgen die zelf te herstellen. De grote aandacht die juist fouten van instituties van de rechtsstaat trekken in de media en de politiek, is vaak terecht, maar mag geen reden zijn voor overijld overheidsingrijpen. Dit staat een cultuur waarin mensen verantwoordelijkheid nemen, leiderschap tonen en leren van fouten vooral in de weg.

Het leren van fouten behoeft op bepaalde terreinen wellicht ook een stevigere inbedding, bijvoorbeeld op het terrein van de strafrechtspraak. Op dit moment is er een tijdelijke Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS of Posthumus II), in vervolg op een eerdere commissie-Posthumus, die de Schiedammer Park Moord heeft onderzocht.[79] Professor Y. Buruma, voorzitter van CEAS, geeft aan wat het belang is van zo'n commissie: "Het OM heeft zich door de CEAS in te stellen kwetsbaar opgesteld. Maar dat je je kwetsbaar opstelt, maakt je juist sterker. Het getuigt van vertrouwen in wat je gedaan hebt. Het ontdekken en melden van fouten straalt betrouwbaarheid uit. Je incasseert misschien twee klappen, maar je wint de wedstrijd."[80] Het zou goed zijn om, mede in het licht van de lopende evaluatie van de CEAS, een debat te voeren over de wenselijkheid van een structurele en onafhankelijke instantie voor de herziening van strafzaken, meer of minder vergelijkbaar met de Criminal Cases Review Commission in het Verenigd Koninkrijk.[81] Is het antwoord hierop 'ja', dan moet worden bezien welke zaken voor herziening aangemeld kunnen worden bij deze instantie en door wie.

Aanbeveling 5: Investeer in samenhangend en goed onderzoek naar het vertrouwen in de rechtsstaat.

Deze aanbeveling is gericht tot de opdrachtgevende ministers en tot alle anderen die opdrachten geven tot 'vertrouwensonderzoek', of dat onderzoek uitvoeren.

De commissie heeft vastgesteld dat het meeste onderzoek naar het draagvlak voor (onderdelen of aspecten van) de rechtsstaat te weinig samenhangend en te weinig diepgravend is. Daardoor

78 www.rechtspraak.nl

79 www.om.nl: voortgangsbericht toegangscommissie CEAS, september 2007.

80 Opportuun (2008), 'Wij zijn bedreigend', nr. 1, p. 8-10.

81 Website van de Criminal Cases Review Commission: www.ccrc.gov.uk. Deze commissie is niet zonder meer op de Nederlandse situatie van toepassing, en soms vergelijkbaar met wat wij kennen als de mogelijkheid van een hoger beroep. Toch is de figuur van een onafhankelijke commissie als denkmodel niet a priori ondenkbaar om verder te werken in de lijn die al wat improviserenderwijs is ingezet met de commissie Posthumus.

is per saldo niet een krachtige uitspraak te doen over hoe het staat met het vertrouwen in de rechtsstaat. Van breed opgezet survey-onderzoek waarin vooral algemene opinies worden gevraagd, worden we meestal niet erg veel wijzer. Integendeel: de onderzoeken scheren mensen teveel over één kam. Ze blijken ook erg oppervlakkig en conjunctuurgevoelig, waardoor deze onderzoeken bijdragen aan ongegronde generalisaties over 'de burger'. Ook te smal onderzoek dat slechts vertrouwen in de formele instituties meet, zal tekort schieten. Er zou periodiek grondig en kwalitatief onderzoek gedaan moeten worden naar hoe verschillende groepen mensen aankijken tegen het functioneren van de rechtsstaat en hoe ze zelf met de rechtsstaat omgaan. Gezien het belang dat de overheid hecht aan het vertrouwen in de rechtsstaat is een gerichte investering in samenhangend en onafhankelijk onderzoek van het grootste belang.

Aanbeveling 6: Verlies nooit het belang van toezicht en handhaving uit het oog.

Deze aanbeveling is gericht tot handhavers, toezichthouders en hulpverleners (ook buiten de overheid) en tot degenen die beslissen over hun inzet, werkwijzen en middelen.

Uit de onderzochte domeinen in hoofdstuk 2 blijkt dat de rechtsstaat op meer vertrouwen kan rekenen als meer werk wordt gemaakt van hulpverlening en handhaving, en als sprake is van een goede balans en samenwerking daartussen. Opsporing is belangrijk, maar het is soms effectiever en doelmatiger om te investeren in het voorkomen van ontsporing. Zonder hulpverlening raken kansarme mensen in een negatieve spiraal met steeds meer problemen. Zonder handhaving verliezen burgers normen en grenzen uit het oog en hebben die voordat je het weet geen betekenis meer. De investering die nodig is om dit te herstellen is doorgaans vele malen groter dan de investering die nodig zou zijn geweest om het niet zover te laten komen. Voorkomen is niet alleen veel beter, maar vooral ook veel goedkoper dan genezen. Voor veel mensen en buurten maakt het ook een beslissend verschil voor de kwaliteit van (samen)leven. Als een van deze taken of beide tegelijk worden verwaarloosd, verliest het gezag zowel aan effectiviteit als geloofwaardigheid.

Een gemengde aanpak, zoals de Rotterdamse interventieteams hanteren, kan heel goed werken. Wel is een eerste voorwaarde dat de aanpak met voldoende juridische waarborgen is omkleed, zodat veiligheid en vrijheid zo min mogelijk botsen. Een tweede voorwaarde is dat de gemeente aan de bewoners en de samenleving duidelijk maakt waarom zij vindt dat zo'n aanpak nodig is. Zo geeft de overheid inzicht in hoe zij omgaat met het dilemma vrijheid versus solidariteit. Het verschuiven van de grenzen van overheidsbemoeienis vraagt volgens de commissie om meer politiek-maatschappelijke discussie over hoe ver de overheid daarin mag gaan.

Mensen kunnen niet zonder toezicht en handhaving. Ook welwillende mensen niet. Normen blijven alleen levend als men zo nu en dan merkt dat ze blijkbaar nog gelden, doordat ze gehandhaafd worden. Handhaving is niet alleen nodig om degene die zich verkeerd gedraagt tot de orde te roepen, maar ook - misschien zelfs wel vooral - om daarmee al diegenen die zich goed hebben gedragen te 'belonen'. Het is belangrijk dat mensen die overtredingen begaan 'er niet mee weg komen', en ook dat dit voldoende zichtbaar is voor anderen.[82] Op die manier werkt handhaving tegelijk ook als preventie. Dit geldt overigens niet alleen voor de strafrechtelijke handhaving. We zijn vaak geneigd om teveel van het strafrecht te verwachten. Veel handhaving gebeurt in de praktijk door en met het bedrijfsleven, burgers en het lokaal bestuur.

We hebben in Nederland op veel plekken de handhaving een tijd lang laten verslappen. Dat gebeurde vanuit het idee dat uitleggen en praten voldoende zouden moeten zijn. De commissie heeft de indruk dat de handhavende instanties inmiddels en terecht hierop aan het terugkomen zijn. Daarin verdienen zij alle steun. Aandacht voor handhaving in de media, zoals in programma's als *Blik op de weg, Opsporing verzocht* en *Opgelicht*, kan daarnaast alleen al door het grote bereik enorm helpen. Het herinnert een breed publiek eraan waar de grenzen liggen en laat tegelijk zien dat het overschrijden van die grenzen wordt aangepakt. Ook is het van groot belang dat daarbij duidelijk wordt dat het handhaven van regels uiteindelijk ook de burgers zelf dient.

Een punt van zorg is de verslapping van meer informele of indirecte vormen van handhaving. Er zijn door de jaren heen heel wat toezichthoudende functies verdwenen doordat we onvoldoende hebben beseft dat allerlei werk dat door mensen gedaan werd als - onbedoeld - neveneffect had dat tevens toezicht werd gehouden op goed gedrag, of althans door veel mensen zo werd ervaren. We doelen dan op de betekenis van conciërges, tramconducteurs, portiers, loketambtenaren en verkeersagenten. Kaartjesautomaten, toegangspasjes, detectiepoortjes, stoplichten, flitspalen, geautomatiseerde afhandelingssystemen, telefonische helpdesks zijn hiervoor onvoldoende vervanging (hoe efficiënt en effectief ze overigens soms ook kunnen zijn). Zo kunnen efficiencymaatregelen soms onverwacht duur uitpakken. Dat gat wordt dan soms later tegen extra kosten weer opgevuld met nieuwe functies als stadswachten, wagenbegeleiders, buurtvaders en mediators.
De commissie beveelt aan om weer voluit te experimenteren met de klassieke methoden. Zo kan een portier of een goed opgeleide en getrainde horeca-ondernemer die zijn pappenheimers kent, in preventieve zin misschien meer betekenen voor de veiligheid dan een paar detectiepoortjes. Zeker als hij weet dat hij in geval van nood op snelle interventie van de politie kan rekenen,

De samenwerking tussen oplettende burgers en beroepsbeoefenaren, toezichthouders en handhavers kan in veel gevallen versterkt worden. Dat geldt om te beginnen binnen de openbare sector zelf: trambestuurders of gemeentelijke toezichthouders blijken tevens te kunnen optreden als extra 'ogen en oren' van de politie. Zoiets vergt een adequaat systeem van gestructureerde informatie-uitwisseling en -verwerking, maar vooral een arbeidsethos dat zich niet beperkt tot de belangen van het eigen werk en de eigen organisatie. Het publieke belang dient het vertrekpunt te zijn. De commissie pleit ervoor dat alle overheidsdienaren hiervoor de ruimte krijgen en hiertoe ook nadrukkelijk worden aangespoord.

Daarnaast blijkt samenwerking met burgers en met niet-overheidsinstanties vaak heel waardevol te kunnen zijn. Wanneer bijvoorbeeld jongeren dreigen te ontsporen, bewoners steeds

82 WODC (december 2007) *Vrijheid, gelijkheid en broederschap. Justitiële Verkenningen 8/07.* Den Haag.

verder verstrikt raken in hun problemen of mensen anderen schaden door de anonimiteit op internet te misbruiken, is de overheid meestal niet de eerste die dergelijke signalen opmerkt. De commissie beveelt aan deze maatschappelijke signaleringsfunctie beter te benutten en verder te ontwikkelen. Dit kan enerzijds door ervoor te zorgen dat mensen signalen op een laagdrempelige wijze kunnen melden. Initiatieven op dit punt verdienen voortzetting en uitbreiding. Uit voorbeelden van het Zwolse project Veiligheid Op Straat (VOS) en het optreden van het ‘Meldpunt Discriminatie Internet’ blijkt hoe effectief het kan zijn als de overheid samenwerkt met maatschappelijke organisaties. Dit werkt echter alleen als mensen merken dat de aangesproken instanties deze signalen ook oppakken.

Anderzijds is het van belang dat mensen worden opgeleid, gestimuleerd en beloond om met voldoende intrinsieke motivatie en betrokkenheid hun werk te verrichten: de echt betrokken wijkagent, de enorm gemotiveerde sportleider, etc. We kennen ze allemaal, maar we kennen ook de voorbeelden van een tegenovergestelde instelling.

Aanbeveling 7: Versterk de burgerschapsontwikkeling op scholen en ook daarbuiten.

Deze aanbeveling is gericht tot ouders en anderen met een opvoedende of onderwijzende rol, tot representanten van de rechtsstaat in het openbare leven en tot bestuurders en communicatie-afdelingen van instellingen van de rechtsstaat. Daarnaast richten we ons met deze aanbeveling tot de media en zelfs een beetje tot de wetgever.

Het is belangrijk dat bij de opvoeding en in het onderwijs voldoende aandacht wordt besteed aan de werking van de rechtsstaat en aan de (kern)waarden die daaraan ten grondslag liggen. Naast ouders spelen ook de scholen en allerlei verenigingen hierbij een belangrijke rol. Het onderwijs is wezenlijk voor de vorming van jonge mensen. Daarom is in de doelstellingen van het onderwijs aandacht voor burgerschapsontwikkeling opgenomen. Onder verwijzing naar het gezegde ‘jong geleerd is oud gedaan’ behoeft het geen betoog dat het effectief is om kinderen en jongeren al vroeg te leren wat de rechtsstaat is, hoe deze werkt en - vooral - hoe je in de dagelijkse praktijk omgaat met de waarden en principes van de rechtsstaat. Door het expliciet maken van belangenafwegingen en het leren om gestructureerd met belangenafwegingen om te gaan en ook om je in die van anderen te kunnen verplaatsen, worden opgroeiende mensen beter toegerust voor het dagelijks leven en ontwikkelen ze tegelijk inzicht in de politieke en juridische besluitvorming die in de rechtsstaat centraal staat. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om vormen van formele besluitvorming en grote politiek: ook het onderwijs in de ‘kleine deugden’, de sociale vaardigheden en de ethiek van de persoonlijke verantwoordelijkheid vragen aandacht.

Door hun taken op het terrein van onderwijs en opvoeding hebben scholen de mogelijkheid om zowel in theoretische zin *(kennisverspreiding)* als in praktische zin *(voorbeeldgedrag)* invulling te geven aan de burgerschapsontwikkeling van leerlingen. Het zijn de docenten en het onderwijsondersteunend personeel die hierbij de belangrijkste taak hebben. Gedragsregels en een expliciete handhaving zijn belangrijke instrumenten, maar ook het met leerlingen bespreken



van vraagstukken rond waarden en het laten maken van goede afwegingen van waarden en belangen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de kernwaarden ook geïnternaliseerd worden. De identiteit van een school wordt in belangrijke mate mede bepaald door de wijze waarop hieraan invulling gegeven wordt.

Ook hier geldt dat aan professionals, die hun taak moeten waarmaken, wel de ruimte geboden moet worden om goede werkwijzen te ontwikkelen. Daarbij is het bovendien van belang dat er tussen ouders en school duidelijkheid bestaat over wat zij van elkaar in dit kader kunnen verwachten. Daarbij geldt overigens de norm en de vorm van wederkerigheid: onderwijs gaat over relaties en ouders en leerlingen zijn geen 'klanten' van de school, maar vormen samen met docenten een pedagogische gemeenschap. Systemen van bekostiging en *governance* die scholen als 'ondernemingen' zien miskennen het wezen van de maatschappelijke opdracht van de school.

De overheid moet geen nieuwe kerndoelen of lespakketten maken, maar met de (organisaties van) onderwijsinstellingen in gesprek gaan over agendering en facilitering van deze (nieuwe vormen van) burgerschapsontwikkeling. Ook zou de overheid kennisuitwisseling binnen de onderwijssector en met andere maatschappelijke sectoren kunnen bevorderen, onder meer door helder te zijn over gemeenschappelijke waarden en wijzen van handhaving. Dit vraagt om een open aanpak, waarbij scholen de ruimte krijgen om samen met anderen (ouders, maatschappelijke organisaties) hun verantwoordelijkheid te nemen.

Aandacht voor burgerschap houdt niet op na het initiële onderwijs. In het kader van 'een leven lang leren', zijn aanknopingspunten te vinden bij allerlei vormen van (volwassen)educatie,[83] inburgeringscursussen, bij sport- en cultuur, in de oude en nieuwe media (zoals trainingsmethoden en educatieve games via internet). De commissie ondersteunt het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling om meer werk te maken van burgerschapseducatie en mogelijkheden te creëren om te oefenen met democratie.[84]

Op dit moment wordt een vooronderzoek uitgevoerd naar het opzetten van een maatschappelijke dialoog in relatie tot de ontwikkeling van een Handvest van verantwoordelijk burgerschap.[85] De commissie adviseert deze aanbeveling bij de maatschappelijke dialoog en het Handvest te betrekken. Het gaat bij burgerschapsontwikkeling niet alleen om scholen. Ook de rol van sportverenigingen, organisaties van jeugd- en jongerenwerk en andere maatschappelijke organisaties kan niet snel worden overschat. Zij verdienen actieve en ruimhartige steun.

83 Onder meer de roep van diverse maatschappelijke organisaties om educatie over de betekenis van mensenrechten: www.mensenrechten-educatie.nl en www.amnesty.nl.

84 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007) Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP.

85 Kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Nationale Conventie: Hart voor de publieke zaak , TK 2007-2008, 30 184, nr. 14, p. 10

Aanbeveling 8: Volg de ontwikkelingen op internet en overweeg instelling van een recht op antwoord in de media.

Deze aanbeveling is gericht tot de overheid.

Vooral de ontwikkelingen rond de 'nieuwe media' stellen de rechtsstaat voor nieuwe uitdagingen. Op het internet doen zich ontwikkelingen voor die lijken op de kernwaardendilemma's in de 'gewone' rechtsstaat en die op zijn minst een effect kunnen hebben in de werkelijke wereld. Steeds vaker wordt om overheidsingrijpen gevraagd. Ook door de politiek. De commissie vindt het belangrijk dat op het internet het normale recht evenzeer wordt gehandhaafd als daarbuiten, bijvoorbeeld als het internet gebruikt wordt voor illegale handel, voor discriminerende uitingen, voor het aanzetten tot geweld of voor smaad of laster (hoe lastig die handhaving soms ook kan zijn, omdat door het wereldwijde karakter van het internet niet altijd onmiddellijk duidelijk is welk nationaal recht in een bepaalde situatie van toepassing is). Vanwege het uiterst openbare karakter van veel uitingen op het internet en de uitstraling die het daardoor kan hebben op anderen, vergt handhaving op internet misschien zelfs een krachtdadiger aanpak dan het tegengaan van vergelijkbare vergrijpen in de 'gewone' wereld. Wel moet het internet de kans krijgen om mechanismen voor zelfregulering en -correctie te ontwikkelen. Vooral vanwege de relatief korte tijd dat internet bestaat en de snel toenemende mogelijkheden en toepassingen van internet is het immers nog niet goed duidelijk in hoeverre de overheid of anderen hier een rol hebben. De overheid moet dus de ontwikkelingen nauwlettend volgen: treedt effectieve zelfregulering op, moet dit juist bevorderd worden en hoe kunnen negatieve effecten voor het functioneren van en het vertrouwen in de rechtsstaat worden tegen gegaan?

Het is de commissie opgevallen dat mensen weinig mogelijkheden hebben om beschermd te worden tegen misbruik van informatie via de schrijvende pers, radio en tv en via het internet. Als onware geruchten over iemand verspreid worden of als sprake is van onterechte beschuldiging zou er een mogelijkheid moeten bestaan voor publiekelijk eerherstel of voor een publiek weerwoord. De commissie pleit er daarom voor te onderzoeken of een 'recht op antwoord', zoals dat bijvoorbeeld in België bestaat (wet van 23 juni 1961), op dit punt soelaas kan bieden, in elk geval voor de schrijvende pers en voor radio en tv, maar wellicht zelfs voor het internet. Wellicht is het mogelijk om voor dit doel een 'bevrijdende rechter' in te stellen. Het is vaak niet mogelijk om onjuiste informatie die over een persoon op het internet is gezet (en waarvan die behoorlijk last kan hebben en houden) te verwijderen. Sommige burgers hebben wellicht behoefte aan een met rechterlijk gezag beklede uitspraak dat bestaande informatie pertinent onjuist is. Op een aparte website www.schoonblazoen.nl zou een dergelijke uitspraak dan ook voor anderen beschikbaar kunnen worden gemaakt.

Aanbeveling 9: Voer een discussie over de betrokkenheid van burgers bij de rechtspraak.

Deze aanbeveling is gericht tot de rechterlijke macht.

Om vertrouwen van burgers in de rechtspraak te vergroten, is het belangrijk om burgers actief dan wel passief bij de rechtspraak te betrekken. Net als andere instituties van de rechtsstaat zou de rechterlijke macht moeten nadenken over goede mogelijkheden daaraan actief vorm te

geven. De politie experimenteert met het betrekken van burgers bij de opsporing, de overheid probeert burgers te betrekken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving, maar de rechterlijke macht is in Nederland traditioneel erg terughoudend. De rechtspraak werkt wel aan de verbetering van de openbaarheid, door het houden van open dagen, het geven van voorlichting en het publiceren van meer toegankelijk geschreven strafvonnissen, maar openbaarheid alleen is niet genoeg. Eerder is gekeken naar de mogelijkheid om een vorm van lekenrechtspraak in te voeren. Het debat hierover is vooral gevoerd door deskundigen en vanuit het wat enge perspectief van kwaliteitsverbetering. De commissie vraagt zich af of deze discussie niet te snel is afgesloten in een kleine kring van deskundigen, en meent dat het wenselijk is om de discussie over betrokkenheid van burgers bij de rechtspraak in breder politiek en maatschappelijk verband te voeren.

Aanbeveling 10: Volg de 'koekoeksei-strategie'.

Deze aanbeveling is vooral gericht tot de ministeries.

De commissie heeft in de domeinanalyses geconstateerd dat er in de maatschappij veel gebeurt aan communicatie over kernwaarden van de rechtsstaat. Als de overheid zelf meer wil doen aan rechtsstaatcommunicatie kan zij het best aansluiten bij bestaande praktijken. Uit hoofdstuk 2 bleek dat de school, het sportveld, de openbare ruimte en de media belangrijke voorbeelden zijn van maatschappelijke werkplaatsen van de rechtsstaat. De overheid moet een zogenaamde 'koekoeksei'-strategie ontwikkelen voor deze 'rechtsstaatcommunicatie'.
Dit betekent: niet zelf allerlei debatten en activiteiten organiseren, maar zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande activiteiten van bestaande organisaties.[86] Bij de toepassing van deze strategie is het belangrijk om te bekijken wat er allemaal wordt ondernomen, door wie relevante thema's kunnen worden opgepakt, waar begeleiding (geld, kennis) of verdere ontwikkeling van deze activiteiten wenselijk is en waar initiatieven moeten worden genomen omdat zich 'witte vlekken' voordoen.

Rechtsstaatcommunicatie vindt dagelijks plaats door de representanten van de rechtsstaat. De politieagent is als het ware de wandelende rechtsstaat-in-persoon en het is belangrijk dat hij of zij dat ook beseft en benut door dit consequent uit te dragen. Essentieel daarbij is dat hij of zij goed uitlegt waarom hij of zij op een bepaalde manier handelt. Hetzelfde geldt voor politici, bestuurders, officieren van justitie en rechters. Deze mogelijkheid voor permanente rechtsstaatcommunicatie wordt niet altijd ten volle benut. Een goed initiatief voor het beter uitdragen en verantwoorden van de werking van de rechtsstaat is het Project Motivering strafvonnissen, waarin de rechtspraak experimenteert met het begrijpelijker en uitgebreider toelichten van strafvonnissen.

Effectief is rechtsstaatcommunicatie vooral als mensen zelf de rechtsstaat in zijn dagelijkse praktijken kunnen zien en ervaren. De commissie vindt het daarom positief dat rechtbanken, gevangenissen, gemeenten, politiebureaus etc. steeds vaker open dagen organiseren om mensen te laten zien en te laten ervaren wat zij doen. Wel heeft de commissie de indruk dat de mogelijkheden daartoe soms nog flink kunnen worden verruimd of beter worden benut.

86 Aanbeveling gebaseerd op ervaringen van het Forum voor Democratische Ontwikkeling.

Waarom zit de publieke tribune van de Tweede Kamer of de zaal van de gemeenteraadsvergadering niet voller met schoolklassen? Waarom geldt er wettelijk een leeftijdsgrens van 18 jaar voor het bijwonen van strafzittingen van de rechtbank, ongeacht of dat onder begeleiding gebeurt of niet?

Tenslotte is het belangrijk dat bij rechtsstaatcommunicatie meer wordt aangesloten en ingespeeld op de verschillende verwachtingen van burgers over het functioneren van de rechtsstaat.
De commissie is van mening dat de rechtsstaatcommunicatie tot nu toe te weinig rekening houdt met verschillen tussen doelgroepen. 'De' burger bestaat niet en bepaalde groepen burgers, zoals sommige nieuwe burgers, de overlastveroorzakende burgers en de geïsoleerde burgers in bepaalde wijken of situaties, worden thans onvoldoende of niet bereikt. Elk publiek moet op een andere manier worden geïnformeerd en met andere vormen en media worden bereikt. Dit zou eerder moeten worden onderkend en beter tot uitdrukking moeten komen in de aanpak van het uitdragen van kernwaarden.

Slot

Drie krachtige kernwaarden schragen onze rechtsstaat. Drie domeinen laten zien welke dilemma's zich voordoen en welke initiatieven perspectief bieden. Met drie lessen en tien aanbevelingen presenteert de commissie haar resultaten aan de bewindslieden van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De aanbevelingen adresseren niet alleen hen, maar reiken verder: de commissie hoopt dat een brede kring van mensen, organisaties en instellingen tekent voor het uitdragen en overdragen van de kernwaarden - en vooral ook van de dilemma's, die zich daarbij voordoen.

Hoe kan de voorgestelde koekoeksei-strategie tot volle bloei komen, of - om het misschien wat realistischer te formuleren - hoe voorkomen we dat goed bedoelde ideeën en idealen stranden in schoonheid? Gewaakt moet worden voor de neiging om als overheid alles zelf te doen.
De commissie denkt veeleer aan het formeren van een klein en slagvaardig projectteam dat als regisseur kan optreden voor een duurzame aanpak van rechtsstaatcommunicatie. Dit projectteam moet - letterlijk en figuurlijk - aansluiting zoeken bij en gebruik maken van de aanwezige kracht in de samenleving, die in dit advies zichtbaar is gemaakt. Aan de hand van de 'koekoeksei-strategie' moet het projectteam kennisuitwisseling stimuleren, initiatieven faciliteren en kwalitatief hoogwaardig onderzoek in gang zetten naar verwachtingen over en vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat bij de burgers.

Het uitdragen en overdragen van kernwaarden van de rechtsstaat gaat om kennen, kunnen en vooral: doen. Onverschilligheid is geen optie.

Bijlage 1
Instellingsbesluit met samenstelling van de Commissie

Regeling van 11 mei 2007, nr. 5486965/07/6, houdende instelling van een Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat (Instellingsregeling Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat)

De Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges alsmede artikel 3 van het Vergoedingenbesluit adviescolleges;

Besluit:

Artikel 1
Er is een Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, hierna te noemen de Commissie.

Artikel 2
De Commissie heeft tot taak advies uit te brengen over het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat.

Artikel 3
1. De Commissie brengt vóór 1 december 2007 advies uit aan de Minister van Justitie.
2. Na het uitbrengen van het advies is de Commissie opgeheven.

Artikel 4
1. Tot voorzitter van de Commissie wordt benoemd: Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk.
2. Tot leden van de Commissie worden benoemd:
   - Prof. dr. M.L.M. Hertogh
   - H.A.L. van Hoof
   - J. Kuiper
   - R. Krajicek
   - Mw. Drs. J.C. Leenhouts
   - Dr. A. Ljamai
   - Mw. Drs. G.R. Peetoom
   - Mr. A.B. Vast
   - A.C.G. Verlind
   - Dr. R.L. Vreeman
   - Ir. R. Willems
   - Mw. Prof. dr. C. Van den Wyngaert

3. Tot secretarissen van de Commissie worden benoemd:
- Mw. Drs. S.A.P.J. van Melis
- Mw. Mr. E.C. Drexhage

Artikel 5
De Commissie wordt bijgestaan door de volgende ambtelijke adviseurs:
- Mw. Mr. M.L. Haimé, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in het bijzonder voor Wonen, Wijken en Integratie
- Mr. H.P. Heida, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ing. J.C.M. Veenman, Ministerie van Algemene Zaken/Rijksvoorlichtingsdienst
- Mw. Mr. R.G.K. Voss, Inspectie van het Onderwijs
- Drs. A. IJzerman, Ministerie van Justitie.

Artikel 6
De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie van Justitie.

Artikel 7
1. De voorzitter van de Commissie, genoemd in artikel 4, eerste lid, ontvangt een vergoeding van 310 euro per vergadering.
2. De leden van de Commissie, genoemd in artikel 4, tweede lid, ontvangen een vergoeding van 235 euro per vergadering.

Artikel 8
Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt van rechtswege op 1 mei 2008.

Artikel 9
Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

‘s Gravenhage, 11 mei 2007

De Minister van Justitie,	De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E.M.H. Hirsch Ballin	Mevrouw dr. G. ter Horst

Toelichting

In de voortgangsrapportage van het programma Bruikbare rechtsorde over het jaar 2006 (Kamerstukken TK 2006/07, 27 279, nr. 41) kondigt de Minister van Justitie aan dat een project wordt gestart over het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde.

In het kader van dit project besluit de Minister van Justitie een breed samengestelde Commissie in te stellen. Deze Commissie heeft de opdracht om vóór 1 december 2007 advies aan hem uit te brengen over het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat. Om regeldruk te voorkomen is ervoor gekozen de regeling van rechtswege te laten vervallen.

De Commissie wordt bijgestaan door ambtelijke adviseurs van departementen die zeer direct betrokken zijn bij het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat.

De Minister van Justitie,	De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E.M.H. Hirsch Ballin	Mevrouw dr. G. ter Horst

Bijlage 2
Geraadpleegde deskundigen

De commissie heeft dankbaar gebruik gemaakt van gesprekken met, discussies tussen en commentaren van deskundigen:

- W. Asbeek Brusse *(Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie)*
- B. Böhler *(BFKW-advocaten)*
- G. van den Brink *(Universiteit van Tilburg, Politieacademie)*
- A.van Bruggen *(Forum voor Democratische ontwikkeling)*
- Y. Buruma *(CEAS, Radboud Universiteit Nijmegen)*
- C. Cornelissen *(Universiteit van Tilburg)*
- G. Corstens *(Hoge Raad der Nederlanden)*
- M. Croes *(Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum)*
- V. Frissen *(TNO, Erasmus Universiteit Rotterdam)*
- M. Groenhuijsen *(Universiteit van Tilburg)*
- E. Habben Jansen *(Instituut voor Publiek en Politiek)*
- G. Haverkate *(Parket Generaal)*
- G. van Hoogdalem-Zomer *(Nederlands Politie Instituut)*
- C. Huisman *(Forum voor Democratische Ontwikkeling)*
- R. Jansen *(Rechtbank Utrecht)*
- J. Janssen *(Politie Haaglanden, Unit Multi-etnisch Politieoptreden)*
- A. van Kooyk *(Ministerie van Justitie, Programma Een Ander Justitie)*
- H. Korvinus *(hoofdofficier arrondissementsparket Rotterdam)*
- D. van der Laan *(Rijksvoorlichtingsdienst, Dienst Publiek en Communicatie)*
- F. Leeuw *(Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum)*
- C. van Leeuwen *(ROC Mondriaan Haaglanden, opleidingen Sport en Bewegen)*
- A. van der Mark *(ROC Mondriaan Haaglanden, coördinatie veiligheid en integriteit)*
- A. de Moor-van Vugt *(Centrale Raad van Beroep, Universiteit van Tilburg)*
- E. Niemeijer *(Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum)*
- M. Noordzij *(Rijksvoorlichtingsdienst, Dienst Publiek en Communicatie)*
- B. Ommens *(Openbaar Ministerie)*
- F. van Ommeren *(Ministerie van Justitie, Vrije Universiteit Amsterdam)*
- R. Osinga *(Rijksvoorlichtingsdienst, Dienst Publiek en Communicatie)*
- M. Prinsen *(Ministerie van BZK)*
- C. Raat *(Juridisch advies en organisatie onderzoek)*
- P. van Reenen *(Universiteit Utrecht)*
- G. Rijnja *(Rijksvoorlichtingsdienst, Dienst Publiek en Communicatie)*
- M. Roessingh-Bakels *(Gerechtshof Arnhem)*
- B. Rombout *(Gemeente Rotterdam, hoofd Bureau Frontlijn / Interventieteams Rotterdam)*
- M. Scheltema *(Emeritus hoogleraar Bestuursrecht en oud-voorzitter van de WRR)*
- A. Schilder *(Ministerie van BZK)*
- J. Schrijver *(Ministerie van BZK)*
- C. Schuyt *(Raad van State)*
- A. Soeteman *(Vrije Universiteit Amsterdam)*
- W. van der Spek *(TELEAC/NOT)*
- G. Spierings *(Stadsmarinier Rotterdam)*
- T. Stroobach *(Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer)*
- N. van Tamelen *(Meldpunt Discriminatie Internet)*
- P. Tops *(Politieacademie, Universiteit van Tilburg)*
- A. Tromp *(Raad voor de Rechtspraak)*
- E. van Veen *(Richard Krajicek Foundation)*
- T. Veenkamp *(Voormalig directeur Algemene Justitiële Strategie, Ministerie van Justitie)*
- K. Veling *(Johan de Witt College)*
- W. Witteveen *(Universiteit van Tilburg)*
- M. Wittink *(Nederlands Politie Instituut)*
- S. Zouridis *(Ministerie van Justitie, Universiteit van Tilburg)*
- D. Zuilhof *(Openbaar Ministerie)*
- R. Zunderdorp *(Forum voor Democratische Ontwikkeling)*

Bijlage 3
Bestaande lijstjes met (kern)waarden van de rechtsstaat

Er bestaan verschillende lijstjes met belangrijke waarden, van verschillende lengte, abstractieniveau en onderlinge hiërarchie. Hieronder een aantal voorbeelden van lijsten met de belangrijkste rechtsbeginselen en rechtsstatelijke waarden:

Burkens, e.a.:[87]

Legaliteitsbeginsel:
Elk overheidsoptreden moet blijven binnen de grenzen van geschreven en ongeschreven recht, en dient te berusten op een wettelijke grondslag.

Machtsverdeling:
De staatsorganisatie dient te berusten op het beginsel van machtsverdeling, in die zin dat wetgevende, besturende en rechterlijke macht niet aan eenzelfde overheidsorgaan zijn toevertrouwd. Overheidsorganen zullen in deze opzet controle ten opzichte van elkaar uitoefenen, waarbij te denken valt aan de controle van het vertegenwoordigend lichaam op het bestuur middels de ministeriële verantwoordelijkheid.

Grondrechten:
Fundamentele rechten en vrijheden dienen gewaarborgd te zijn in de vorm van grondrechten, vervat in een document van hogere orde (een grondwet), zodat deze rechten en vrijheden ook grenzen stellen aan de bevoegdheid van de wetgever zelf.

Rechterlijke controle:
De burger dient toegang te hebben tot de onafhankelijke (en onpartijdige) rechter ter toetsing van de rechtmatigheid van elk overheidsoptreden waardoor hij in zijn belangen wordt getroffen.

Michiel Scheltema (1989):[88]

1) het beginsel van gelijkheid voor de wet,
2) het beginsel van rechtszekerheid,
3) het beginsel van rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter,
4) het beginsel van bestuur op grond van een algemene regel en formele wet,
5) het beginsel van de dienende overheid,
6) het beginsel van de lex certa,
7) het legaliteitsbeginsel in het strafrecht
8) het beginsel van de niet-terugwerkende kracht van wetten

87 Burkens, M.C. e.a. (2006) Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Zesde druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

88 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) De toekomst van de nationale rechtsstaatRapporten aan de regering, nr. 63. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 28.

Lijst van Raz (1979):[89]

1) geen wetten met terugwerkende kracht;
2) relatief stabiele wetten;
3) algemene regels gelden voor iedereen gelijkelijk;
4) het bestaan van een onafhankelijke rechterlijke macht;
5) onpartijdigheid bij geschillen, hoor en wederhoor;
6) toetsingsmacht van wetten bij de hoogste rechter;
7) toegang tot de rechter die voor ieder is verzekerd;
8) geen misbruik van recht en van op rechtsregels gebaseerde macht bij de bestrijding van misdaden.

Lijst van Fuller (1964):[90]

1) algemeenheid van regels;
2) openbaarmaking en bekendheid van de regels;
3) prospectieve werking van regels (geen terugwerkende kracht);
4) helderheid en duidelijkheid van regels voor degenen die ze moeten gehoorzamen;
5) innerlijke consistentie van regels, afwezigheid van contradicties;
6) 'gehoorzaambare' regels, dat wil zeggen dat niet het onmogelijke van burgers kan worden geëist;
7) stabiliteit van regels, geen te snelle of te frequente wijzigingen;
8) congruentie tussen de regels en het gedrag van officiële functionarissen zoals politie, justitie, rechters, ambtenaren en wetgevers.

89 WRR (2002), a.w., p.22.

90 WRR (2002), a.w., p.22.

Bijlage 4
Literatuurlijst

www.amnesty.nl, officiële website van Amnesty International.

Berg, J. ter, en M. Bos, (2007) Argumenten voor afzijdigheid ten opzichte van democratie. Opvattingen van vier specifieke groepen respondenten. Amsterdam: Veldkamp.

Binnema, H., M. Adriaanse, en D. Verhue (2007) Jonge burgers en democratie. Kennis, houding en vaardigheden. Amsterdam: Veldkamp.

Boutellier, H. (2007) Nodale orde; veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Bovens, M., (2003) De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bovens, M. en A. Wille, (2006) 'Waar bleef het vertrouwen in de overheid?' Bestuurskunde, nr. 4, p. 50-64.

Burkens, M.C. e.a., (2006) Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Zesde druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Buwalda, M. (2007) 'De terugkeer van religie in het publieke domein'. Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 1, 2007, p. 9-19.

www.ccrc.gov.uk, website van de Criminal Cases Review Commission in het Verenigd Koninkrijk.

College Bescherming Persoonsgegevens, Jaarverslag 2006, Den Haag: CBP.

Cornelissen, E. en T. Brandsen (2007) Handreiking 'achter de voordeur', SEV.Tekst beschikbaar via: http://www.sev.nl/publicaties.

Croes, M.T. (2007) De rechtsstaat en het legitimiteitsvraagstuk. Analyses en achtergronden. Notitie ten behoeve van de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat. Ministerie van Justitie, Den Haag: WODC.

Cultuurformatie (2007) Het Mauritshuis Manifest, Vitale Verbindingen Versterken, een cultuurpolitieke agenda voor 2007-2010.

Dijk, P. van (2004) Normen en waarden voor beginners. Amsterdam, Uitgeverij Mynx.

Duimel, M. en J. de Haan (2007) Nieuwe links in het gezin. De digitale leefwereld van tieners en de rol van hun ouders. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Elchardus, M. (2002) De dramademocratie. Tielt: Lannoo.

Elzinga, D.J. (1997) Oculi Iustitiae. Pleidooien voor een contextuele rechtsbenadering. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 34.

Frissen, V. (2007) De digitale diaspora. De virtuele realiteit van de multiculturele samenleving. FORUM-jaarlezing 2007.

Frissen, V. (2004) De domesticatie van de digitale wereld. Oratie. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Gunsteren, H. van (2005) Vertrouwen in democratie. Over principes van zelforganisatie. Amsterdam: Van Gennep.

www.geenonschuldigenvast.nl. Zwartboek NFI (juni 2007) Initiatief van Maurice de Hond.

www.geredetwijfel.nl, Interfacultaire werkgroep rechtspsychologie, Juridische faculteit Universiteit Maastricht.

Halman, L, R. Inglehart, J. Díez-Medrano, R. Luijkx, A. Moreno en M. Basánez (2008). Changing Values and Beliefs in 85 Countries. Trends from the Values Surveys from 1981 to 2004. Leiden en Boston Brill.

Heij, K., W. Visser (2007) De grondwet in eenvoudig Nederlands. Den Haag: SDU Uitgevers.

Hendriks, F. (2006) Reactie op Bovens en Anchrit. Bestuurskunde 2006 - 4, p. 65 e.v.

Hertogh, M.L.M. (2002) De levende rechtsstaat. Een ander perspectief op het recht en openbaar bestuur. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Hertogh, M.L.M.(2003) Het maatschappelijk vertrouwen in 'onze' rechtsstaat. Nederlands Juristenblad, afl. 11, p. 550-552.

Hertogh, M.L.M. (2004) Vertrouwen in de rechtspraak: harde cijfers met een flinke korrel zout, Nederlands Juristenblad, themanummer 'de toekomst van de nationale rechtsstaat', afl.: 23, p. 1164-1168.

Hertogh, M.L.M. (2006) Rechtsvervreemding. Tussen rechtsstaat en rechtsgevoel. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.

Hertogh, M.L.M. (2007) Van bloedeloze naar beeldende rechtsstaat. Bestuurskunde 2007 - 1, p. 37-45.

Hertogh, M. en H. Weyers (2007) Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitie-optreden. Onderzoek in opdracht van het WODC. Rijksuniversiteit Groningen.

Hes, J. m.m.v. J. Veldhuis (2001) Recht doen aan de buurt, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Huygen, M. (2005) Valse beschuldiging even erg als seksueel misbruik. NRC Handelsblad, 30 april 2005.

Inspectie van het Onderwijs (2005) Maatwerk in Dialoog, bijdragen van het onderwijs aan sociale veiligheid en sociale cohesie in de regio Uden-Veghel.

Inspectie van het Onderwijs (2006) Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie. Staatscourant 5 juli 2006, nr. 128.

Intomart (2006) Vertrouwen in de rechtspraak. Verslag van focusgroepen met burgers. Hilversum. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie.

Janssens e.a.(2006) 'Kleurrijke Zuilen'. Tijdschrift voor Vrijetijdswetenschappen. Tilburg.

Keijser, J.W. de, P.J. van Koppen & H. Elffers (2006) Op de stoel van de rechter: oordeelt het publiek net zo als de strafrechter? Research Memoranda, nr 2, jaargang 2, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Kokswijk, J. van, (2007) Digital Ego. Social and Legal Aspects of Virtual Identity. Delft: Eburon.

Intermediair, 11 januari 2007, nr. 2, 'Foute avatar'.

Lieshout, P.A.H. van, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid, Verkenningen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Maandblad J/M, Jubileumonderzoek, augustus 2007.

Malsch, M. en N. Maanen (red.) (2007) De begrijpelijkheid van de rechtspraak. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

www.mensenrechteneducatie.nl, website van het platform mensenrechteneducatie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsstandpunt over eindrapport Nationale Conventie 'Hart voor de publieke zaak', TK 2007-2008, 30 184, nr 14.

Ministerie voor Jeugd en Gezin (2007) Alle kansen voor alle kinderen - programma voor jeugd en gezin.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. http://www.minocw.nl/onderbouwvo/index.html.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kerndoelen Primair Onderwijs. http://www.minocw.nl/kerndoelen/index.html.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007) Bestel in Beeld.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007) Kunst van Leven, hoofdlijnen cultuurbeleid.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005) Tijd voor Sport - bewegen, meedoen, presteren.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005) Samen voor Sport - uitvoeringsprogramma van de kabinetsnota Tijd voor Sport - bewegen, meedoen, presteren.

Motivaction (2003) Belevingsmonitor rijksoverheid. Tekst beschikbaar via www.regering.nl.

Motivaction (2006) Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie.

Motivaction (2007) Masterplan Arbitrage: Fluitend het veld op. Onderzoek in opdracht van NOC*NSF.

Nederlandse Orde van Advocaten (2007) Jaarverslag 2006.

NIPO, S. Mulder (2002) Wat leeft er in Nederland? Maatschappelijke trends in 2002 verklaard vanuit NIPO's WIN-model, Amsterdam.

NRC Handelsblad, Derk Stokmans (11 oktober 2007), 'Een leesbare relatie tussen burger en staat, Makkelijke Grondwet om in te burgeren', p. 3.

NRC Handelsblad (28 november 2007) 'Kabinet bezorgd over plan Wilders voor Koranfilm'.

NRC Handelsblad (28 november 2007), 'Nieuwe media beperken privé-domein'.

NRC Handelsblad (15 december 2007), 'Pesten op het podium'.

NRC Handelsblad (5 januari 2008), 'Grens versimpeling taal in zicht', p.3 (in verwijzing naar het januarinummer van het blad Onze Taal.)

NRC Handelsblad (19 januari 2008) 'Geen paniek over film die niemand heeft gezien'.

Ombudsman van Rotterdam (2007) Baas in eigen huis "Tja, wij komen eigenlijk voor alles…' Rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken.

Openbaar Ministerie (2006) Het werk van de Officier van Justitie (dvd).

Opportuun, nr. 1, 2008, Wij zijn bedreigend.

Ouders Online, www.mijnkindonline.nl, website gemaakt in opdracht van Ouders Online.

PM, nr. 7, 12 april 2007, Second Life of second bubble?

Raad voor cultuur (2005) Mediawijsheid, de ontwikkeling van nieuw burgerschap.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2006) Verschil moet er zijn. Bestuur tussen differentiatie en discriminatie' Den Haag: ROB.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007) Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006) Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek. Den Haag: RMO.

www.rechtspraak.nl, uitspraak BB 7403.

Raad voor de Rechtspraak (2002) De zaak X, jongeren onderzoeken de rechtspraak. (dvd).

Raad voor de Rechtspraak (2004) Rechters en de media, een knelkoppeling, Rechtstreeks 2004, nr. 2.

Raad voor de Rechtspraak, Agenda van de Rechtspraak 2005-2008.

Raad voor de Rechtspraak (2005) Videoverslag onderzoek Beeldvorming Nederlandse rechtspraak onder scholieren (dvd).

Raad voor de Rechtspraak (2006) Een weloverwogen oordeel (dvd).

Raad voor de Rechtspraak (2007) Rechtspraaklezing 2007 The reflective judge. The judge in reflective mode. Rechtstreeks 2007.

Raad voor de Rechtspraak (2007) Leken en rechtspraak: moet, mag en wil de burger meedoen? Rechtstreeks 2007, nr. 1.

Roos, Th.A. de (2006) Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse rechtspraak gewenst? Universiteit van Tilburg.

Roosevelt, F.D.(1941) State of the Union 1941. Tekst beschikbaar op: www.fourfreedoms.nl.

Schuyt, K. (2007) De Waarden van de rechtsstaat. In: Steunberen van de samenleving. Sociologische essays. Amsterdam: Amsterdam University Press.

www.slotervaart.amsterdam.nl, website van gemeente Amsterdam, stadsdeel Slotervaart.

Sociaal Cultureel Planbureau, A. Tiessen-Raaphorst en K. Breedveld (2007) Een gele kaart voor de sport, Den Haag: SCP.

Sociaal Cultureel Planbureau, R. Bijl, J. Boelhouwer en E. Pommer (red.), (2007) De sociale staat van Nederland 2007. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau, Dekker, P. en T. van der Meer (2007) Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau, Dekker, P., C. Maas - de Waal, en T. van der Meer (2004), Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor. Den Haag: SCP.

SLO-nationaal expertisecentrum voor leerplanontwikkeling (2006) Praktisch burgerschap - burgerschapsvorming in het praktijk-onderwijs. Enschede: SLO.

Studiecommissie van de Vereniging voor Media- en Communicatie-recht (2007) Klachten over mediapublicaties, een onderzoek naar de mogelijkheden van eenvoudig toegankelijke niet-rechterlijke procedures. Mediaforum 2007-5.

Svensson, J. en S. Zouridis (2004) Waarden en normen in de virtuele wereld. Twee verkennende studies met discussie. Universiteit Twente/ IPIT: Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken.

Tops, P. (2007) Regimeverandering in Rotterdam - hoe een stads-bestuur zichzelf opnieuw uitvond, Amsterdam: Atlas.

Trouw, Advertentie 'Benoemen en bouwen', 2 januari 2008.

Verhue, D. (2007) Nationaal vrijheidsonderzoek - opiniedeel. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Veldkamp

Verweel, P. (2007) Oratie Krajicek-leerstoel. Universiteit Utrecht, 13 september 2007. Tekst beschikbaar op: http://www.usg.uu.nl/download/oratie_paul_verweel1.PDF.

De Volkskrant (16 juli 2007) 'Meer discriminatie op internet'.

Wet van 9 december 2006, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs en de wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Staatsblad. 2005, 678.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering, nr. 63. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) Normen, waarden en de last van het gedrag. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). Bewijzen van publieke dienstverlening. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) Lerende overheid. Een pleidooi voor een probleemgerichte politiek. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.

WODC (december 2007) Vrijheid, gelijkheid en broederschap. Justitiële Verkenningen 8/07. Den Haag.

Wetering, C. van de (2007) Second Life of second bubble? PM, nr. 7, 12 april 2007.

Wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de jeugdzorg in verband met de herziening van demaatregelen van kinderbescherming. Tekst beschikbaar op: http://www.jeugdengezin.nl/nieuwsberichten/2007/voorstel-toezicht-op-kinderen.asp.

Winter, M. de (2004), Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief. Webpublicatie WRR. Tekst beschikbaar op via www.wrr.nl.
Winter, M. de (2005) Democratieopvoeding versus de code van de straat. Oratie 20 juni 2005, Universiteit Utrecht Tekst beschikbaar op: http://www.uu.nl/uupublish/content/OratieMdW2005Webversie3.pdf.

Zouridis, S. (2006) 'De legitimiteit van recht en bestuur. Signalen voor legitimiteitserosie geanalyseerd.' In : E. Cornelissen, T. Brandsen, P. Frissen en S. Kensen (red.) Betoverend bestuur. Legitimeit, Meer-voudigheid Vitaliteit, p. 93-116.

www.zwolle.nl, officiële website van de gemeente Zwolle met onder meer informatie over het project 'Veiligheid op straat'.

Meer discriminatie op internet

Virtuele verkrachtingen,
fraude en diefstal

Uitdijende rechtsstaat
gevaar voor zichzelf

Nationale rechtsstatelijkheid onder
vuur van internationalisering

Institutioneel vertrouwen
als bron van legitimiteit

Rechters die als bouche de la peuple optreden,
worden lang niet door iedereen gewaardeerd.

Geloof in rechtsstaat neemt af

Open vormen van wetgeving nodig

'Willekeur justitie mag niet toenemen'

Het risico is dat niemand
zich verantwoordelijk voelt

Regelzucht ondermijnt rechtsstaat

Boefjes van nu,
veelplegers van de toekomst

Conflicterende eisen hollen rechtspraak uit

Ernstige delicten altijd vervolgen